

Gewoon anders in Almere

De kwaliteit van het onderwijs voor
rugzakleerlingen in een experimentele setting

Voorwoord

In 1997 begon in Almere onder de naam 'Gewoon Anders' een experiment met het plaatsen van leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs in het reguliere basisonderwijs. In Almere werden geen scholen voor speciaal onderwijs gevormd. De rijksoverheid en de gezamenlijke schoolbesturen sloegen de handen ineen om dit experiment mogelijk te maken. Daarmee ontstond voor het eerst in Nederland op behoorlijke schaal de mogelijkheid voor ouders te kiezen voor thuisnabij onderwijs en daarmee voor meer mogelijkheden voor hun kind om te kunnen integreren en participeren in hun directe sociale omgeving. In de jaren die volgden werd een steeds grotere groep potentiële (v)so-leerlingen in het basisonderwijs opgenomen, waarbij verschillende modellen ontstonden voor de integratie van deze leerlingen in de scholen.

Toen in 2003 de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Leerlinggebonden financiering (LGF) van kracht werden, werd het experiment voortgezet binnen de mogelijkheden van deze nieuwe wet- en regelgeving. Ook werd het experiment voorzichtig uitgebreid naar het voortgezet onderwijs en vervolgens naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Inmiddels worden meer dan duizend leerlingen uit Almere, die geïndiceerd zijn voor het speciaal onderwijs, opgenomen in het reguliere onderwijs. Dat is ruim 70 procent van de genoemde groep leerlingen. Daarmee nemen de scholen in Almere gezamenlijk een zware verantwoordelijkheid op hun schouders. De Stichting Gewoon Anders (SGA), uitvoeringsorganisatie van het experiment, voert de wettelijke taken van een regionaal expertisecentrum (rec) uit en ondersteunt en begeleidt de leerlingen en docenten.

De inspectie heeft nu voor het eerst onderzocht wat de kwaliteit is van het onderwijs voor deze leerlingen en hoe het is gesteld met de kwaliteit van de ondersteuning die SGA biedt.

Dit rapport geeft de resultaten van dit onderzoek weer. Uit het onderzoek komt een gemengd beeld naar voren: enerzijds is er in de afgelopen tien jaar door onder meer leerkrachten, casemanagers (ambulant begeleiders), directies en schoolbesturen een schat aan ervaring en expertise opgebouwd, waarvan een groeiende groep kinderen die extra zorg nodig hebben, gebruik maakt. De mogelijkheden voor deze leerlingen om thuisnabij onderwijs te volgen en te integreren in hun sociale omgeving zijn gegroeid.

Anderzijds laat het onderzoek zien dat er, ondanks de verbeteringen die recent op gang zijn gekomen, op een aantal punten sprake is van onvoldoende kwaliteit. Daardoor krijgen zowel leerlingen met als leerlingen zonder indicatie wellicht niet het onderwijs dat zij nodig hebben.

Op dit moment wordt landelijk gewerkt aan de uitwerking en implementatie van het concept 'Passend Onderwijs'. Het experiment in Almere is in een aantal opzichten te beschouwen als een voorloper van deze ontwikkeling.

De Inspectie van het Onderwijs hoopt met dit onderzoek een impuls te geven aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan geïndiceerde leerlingen in

het reguliere onderwijs in Almere, en daarmee ook aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs in brede zin. Dat gebeurt tegen de achtergrond van de voorbereiding van een convenant 'Passend Onderwijs 2009-2013'. Daarnaast benoemt het onderzoek aandachtspunten die ook voor de landelijke beleidsontwikkeling ten aanzien van 'Passend Onderwijs' relevant kunnen zijn.

Het is van belang om de ontwikkeling van de kwaliteit van 'Passend Onderwijs' zowel in Almere als op andere regio's in Nederland vanaf nu regelmatig te blijven volgen. De inspectie zal daar met haar toezicht zoveel mogelijk op aansluiten.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
november 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding 11

2 Onderzoekopzet en beoordelingskader 15

2.1 Deelonderzoeken 15

2.2 Onderzoekopzet 16

2.3 Beoordelingskader 17

3 Feiten en cijfers SGA 19

3.1 Leerlinggegevens 19

3.2 Structuur SGA 19

4 Kwaliteit van het onderwijs 23

4.1 Kwaliteit van de handelingsplannen 23

4.2 De kwaliteit van de begeleidingsplannen 26

4.3 De kwaliteit van de lessen 27

4.4 Totaal beeld 29

5 Kwaliteit van de indicatiestelling, rec-taken en ambulante begeleiding 31

5.1 Kwaliteit indicatiestelling 31

5.2 Kwaliteit uitvoering rec-taken 34

5.3 Kwaliteit ambulante begeleiding 38

6 Financiële condities 41

6.1 Rechtmatige besteding van middelen 41

6.2 Doelmatige besteding van middelen 42

7 Organisatorische en bestuurlijke condities 45

7.1 Organisatorische knelpunten 45

7.2 Bestuurlijke knelpunten 47

8 Conclusies en vervolg van het toezicht 49

Literatuur 51

Bijlage (n)

- I Scholen waar onderzoek naar SGA-leerlingen heeft plaatsgevonden 55
- II Gegeven van IGF-leerlingen in Almere 57
- III Analyse dossiers SGA 61
- IV Kwaliteitsprofiel Cvl SGA 65

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs. In Almere zijn deze leerlingen, met ondersteuning van het experiment Gewoon Anders, in het reguliere onderwijs geplaatst.

Uitvoering geven aan de doelstellingen van het experiment is enerzijds een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scholen en van de Stichting Gewoon Anders. Anderzijds zijn de verantwoordelijkheden gescheiden: de scholen zijn verantwoordelijk voor de leerlingenzorg. Gewoon Anders is verantwoordelijk voor de ambulante begeleiding van de leerlingen.

De inspectie onderscheidt vier deelgebieden in dit onderzoek:

- de kwaliteit van het onderwijs aan SGA-leerlingen in het reguliere onderwijs;
- de kwaliteit van de indicatiestelling, de uitvoering van de rec-taken en de ambulante begeleiding;
- de financiële condities;
- de organisatorische en bestuurlijke condities.

Achtergrond

In 1997 startte het experiment Stichting Gewoon Anders (SGA). De gezamenlijke schoolbesturen en het ministerie van OCW sloten een convenant op basis van de Experimentenwet onderwijs. In het kader van het landelijke beleid werden in Almere geen scholen voor speciaal onderwijs gestart. Het convenant was gericht op het integreren van zoveel mogelijk leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs. Naast de bevordering van integratie waren de keuzevrijheid van ouders en het realiseren van thuisnabij onderwijs belangrijke uitgangspunten. Daarmee werd vooruit gelopen op het huidige concept van Passend Onderwijs.

Het streven van SGA was om zoveel mogelijk leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs (tenminste 50 procent) deel te laten nemen aan het regulier onderwijs.

Resultaten

De inspectie constateert dat de doelstelling van het experiment om zoveel mogelijk leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs thuisnabij en op integratie gericht onderwijs aan te bieden, is geslaagd: omstreeks 70 procent van de leerlingen wordt op deze wijze bediend. Dat is een positief resultaat.

Wel stelt de inspectie vast dat kwaliteit van het onderwijs voor deze leerlingen over het geheel genomen nog zwak is. Het gaat hierbij met name om de kwaliteit van de handelingsplannen en begeleidingsplannen en om de realisering daarvan in de lessituatie. Daarbij moet worden aangetekend dat het gehanteerde beoordelingskader van de inspectie niet in alle opzichten aansluit bij de experimentele situatie in Almere.

Ook op het gebied van de indicatiestelling, de uitvoering van de taken van een regionaal expertisecentrum (rec) en de kwaliteit van de ambulante begeleiding door de casemanagers van SGA kan nog het nodige verbeterd worden.

Het heeft bij SGA tot voor kort ontbroken aan een systematisch kwaliteitsbeleid. Daarmee kan de kwaliteitsontwikkeling in beeld gebracht worden, krijgt het bestuur belangrijke sturingsinformatie tot zijn beschikking en kan deze zich verantwoorden naar het ministerie van OCW en de omgeving. Recent heeft SGA diverse essentiële verbeteracties ingezet ten aanzien van (onder andere):

- de interne visieontwikkeling;
- verantwoordingsdocumenten;
- een kwaliteitszorgsysteem;
- verbetering van de administratieve en organisatorische organisatie ten aanzien van de financiële condities.

De inspectie heeft hiervan met instemming kennis genomen. Echter, op het moment van het onderzoek waren hiervan nog onvoldoende aantoonbare resultaten zichtbaar.

De kwaliteit van het onderwijs aan SGA-leerlingen in het reguliere onderwijs

De inspectie concludeert dat de zwakke kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen en de uitvoering daarvan in de praktijk overeenkomt met de bevindingen uit de landelijke onderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs aan LGF-leerlingen in cluster 3 en 4.

Zo zijn veel plannen te eenzijdig gericht op de sociaalemotionele aspecten van het onderwijs. Omdat de plannen onvoldoende functioneel zijn voor het handelen van leerkrachten, is de realisering ervan in de lessen maar beperkt zichtbaar. Er bestaan overigens wel verschillen tussen de bezochte scholen in Almere onderling. Daarnaast blijkt uit de lesobservaties dat de omgang van de leraar met de SGA-leerling positief en respectvol is en dat de leraar duidelijk uitlegt.

Bij de advisering van ouders en de plaatsing van leerlingen moet meer rekening gehouden worden met de onderwijskwaliteit van de afzonderlijke scholen. Scholen met een goede onderwijskwaliteit zijn over het algemeen beter in staat de juiste zorg en begeleiding te bieden aan leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat niet ieder onderwijsconcept even geschikt is voor leerlingen met een indicatie.

De kwaliteit indicatiestelling, de uitvoering van de rec-taken en de ambulante begeleiding

De inspectie constateert dat het merendeel van de indicatoren niet conform de wettelijke voorschriften is. Daarnaast is de doorlooptijd tussen het moment van de aanvraag en de feitelijke indicatie veel te lang. De inspectie stelt tegelijkertijd vast dat de kwaliteit van de indicatiestelling door de Commissie voor de Indiciestelling (CvI) is toegenomen ten opzichte van de voorgaande jaren, aangezien de criteria vaker correct zijn toegepast.

Specifieke criteria voor de beoordeling van de begeleidingsinzet ontbreken. De jaardoelstellingen worden niet gerelateerd aan referentiegegevens van een vergelijkbare groepen leerlingen, aangezien deze gegevens niet systematisch worden verzameld. Tevens worden leraren onvoldoende betrokken en ondersteund bij de plaatsing en begeleiding van leerlingen met een indicatie.

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de ambulante begeleiding door de casemanagers als zeer wisselend en in een aantal gevallen als risicovol. Zo is de kwaliteit en de deskundigheid te veel persoonsafhankelijk en vormen de vele

wisselingen van casemanagers een belemmering voor de kwaliteit van de zorg en begeleiding. Uit gesprekken met ouders blijkt dat zij in het algemeen wel tevreden zijn over de ondersteuning. Recent zijn diverse maatregelen ingezet die de kwaliteit van de casemanagers moeten verbeteren.

De financiële condities

De inspectie is van mening dat geen zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatige verkrijging en besteding van de verstrekte middelen aan SGA in de voorgaande jaren. Een oordeel van de accountant over de getrouwheid van de jaarrekening ontbreekt namelijk.

Tevens constateert de inspectie dat de administratieve organisatie van SGA niet op orde is en (goede) afspraken met Cfi over de informatielevering ontbreken.

Daarnaast bestaan de nodige vragen over de functionele toedeling van de middelen voor de ondersteuning van een leerling¹. De inspectie stelt dat financiële verantwoording en een transparant beleid in deze essentieel zijn voor een solide beleidsproces. Ook wijst de inspectie op (budget)financiering en contractvorming, zodat scholen meer regie op schoolniveau kunnen voeren.

De organisatorische en bestuurlijke condities

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is in de afgelopen jaren een belangrijke motor gebleken voor de ontwikkeling van SGA. Er is echter een behoorlijke afstand tussen het denken op bestuurlijk niveau en het niveau van de afzonderlijke scholen. Ook zijn er misverstanden over de verdeling van de verantwoordelijkheid. Zo wordt in veel gevallen het SGA-bestuur verantwoordelijk geacht voor de uitvoering van het onderwijs aan de SGA-leerlingen, terwijl dit in feite de verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke schoolbesturen. Positief is dat SGA kort geleden maatregelen heeft getroffen op het gebied van communicatie naar de scholen en op het gebied van verantwoordelijkheid.

De inspectie acht het van groot belang dat de omslag naar een realistische en duidelijk geformuleerde koers wordt voortgezet en uitgewerkt. Voor de voorbereiding van het convenant 'Passend Onderwijs Almere 2009-2013' acht de inspectie het noodzakelijk dat de interne organisatie van SGA op orde is en dat de benodigde sturings- en verantwoordingsinformatie aanwezig is.

Daarnaast zal het bestuur van SGA zich de vraag moeten stellen hoe het waarborgt dat de risico's en tekortkomingen die de inspectie heeft vastgesteld, worden weggewerkt

¹ Dat wil zeggen dat de behoefte van het kind bepaalt hoeveel extra middelen nodig zijn en niet de omvang van de 'rugzak' van dat betreffende kind. Dit kan betekenen dat een kind meer, maar ook minder begeleiding krijgt dan waar de vergoeding in principe recht op geeft.

1 Inleiding

In 1997 hebben de schoolbesturen in Almere gezamenlijk het besluit genomen dat er in de stad geen afzonderlijke scholen voor speciaal onderwijs zouden komen, maar dat leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs zoveel mogelijk zouden moeten kunnen deelnemen aan het regulier thuisnabij onderwijs. Maximale keuzevrijheid van ouders stond hierbij voorop.

Het ministerie van OCW en de gezamenlijke schoolbesturen hebben destijds een convenant afgesloten om dit op basis van de Experimentenwet Onderwijs mogelijk te maken. Ten behoeve van het experiment werd in 1996 de Stichting Gewoon Anders (SGA) gevormd, bestuurlijk gedragen door de gezamenlijke schoolbesturen van het basisonderwijs in Almere. SGA is de uitvoeringsorganisatie voor het experiment. In het convenant, opgesteld ten behoeve van de eerste fase van het experiment, werd onder andere het volgende geregeld:

Doel is per 1 augustus 2002 tenminste de helft van alle Almeerse leerlingen die zijn aangewezen op het speciaal onderwijs, in Almere onderwijs te bieden; hetzij geïntegreerd in het basisonderwijs, hetzij in een experimentele vorm van speciaal onderwijs.

- Er wordt een expertisecentrum gevormd dat advies, begeleiding en collegiale consultatie biedt aan de scholen. Het expertisecentrum coördineert het speciaal onderwijs en de inzet van het personeel.
- De noodzakelijke expertise zal vanuit de speciale scholen buiten Almere worden geleverd.
- Voor het experiment wordt bekostiging gerealiseerd t.a.v. het onderwijs, de huisvesting, de evaluatie.
- In een later stadium wordt uitbreiding van het experiment beoogd naar het voortgezet speciaal onderwijs.
- Per schooljaar wordt een rapportage opgesteld waarin verantwoording wordt afgelegd t.a.v. de doelstellingen en de financiën.
- Er wordt een evaluatiecommissie ingesteld, die rapporteert over de bereikte resultaten en effecten.

Het convenant liep aanvankelijk tot 2003, maar werd in dat jaar verlengd tot 1 augustus 2008 en in het kader geplaatst van de Wet op de Expertisecentra (WEC) en de leerlinggebonden financiering (LGF) die in dat jaar van kracht werden. Het experiment richtte zich op de leerlingen die conform de WEC vallen binnen de clusters 2 t/m 4. Met de instellingen voor visueel gehandicapte leerlingen zouden afspraken gemaakt worden over de begeleiding van deze leerlingen.

Tevens werd een onafhankelijke indicatiecommissie ingesteld, die bepaalt of een leerling in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget (LGF).

Een belangrijke doelstelling die dit convenant toevoegt, is het opdoen van ervaring met functionele indicatiestelling.

In 2004 is het experiment uitgebreid naar het voortgezet onderwijs en recent zijn initiatieven genomen tot uitbreiding naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Nu, tien jaar na de start van SGA, heeft de Inspectie van het Onderwijs voor het eerst een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs die met ondersteuning van SGA deelnemen

aan het regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Daarvoor bestaan verschillende aanleidingen:

- Vanuit het onderwijstoezicht is al geruime tijd geen afzonderlijk oordeel gegeven over de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen die met ondersteuning van SGA in Almere regulier onderwijs volgen. Het toezicht heeft zich tot op heden toegespitst op de leerlingenzorg in het algemeen op scholen voor regulier onderwijs, zonder daarbij een uitspraak te doen over de kwaliteit van het onderwijs aan de LGF-leerlingen. In 1999 heeft de inspectie voor het eerst gerapporteerd over de ervaringen van scholen met (de begeleiding van) Stichting Gewoon Anders (SGA). In 2006 volgde een eerste initiatief voor een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsindicaties in Almere. In diezelfde periode heeft het Instituut voor beleidsonderzoek en advies (IVA) innovatieve organisatievormen beschreven voor integratie van leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs. SGA was één van de vijf casusbeschrijvingen (Steensel & Sontag, 2006). De inspectie heeft destijds besloten om de resultaten af te wachten en deze te betrekken bij haar eigen kwaliteitsonderzoek. Aangezien het IVA-onderzoek casusbeschrijvingen bevat, biedt dit echter slechts in beperkte mate aanknopingspunten voor het inspectieonderzoek.
- De inspectie heeft al geruime tijd zorgen over de kwaliteit van het onderwijs in Almere. Daarbij spelen de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg een grote rol. Ook de verwijzingen naar het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs liggen aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. De inspectie heeft de afgelopen tijd verschillende signalen gekregen van ouders over achterblijvende kwaliteit van het onderwijs, de lange doorlooptijden bij de (her)indicatie en de begeleiding van hun kind.
- Eerdere themaonderzoeken van de inspectie naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs in cluster 3 en 4 in het reguliere onderwijs tonen aan dat er sprake is van een kwetsbare en risicovolle situatie. Omdat het in Almere om dezelfde doelgroep gaat, is het van belang ook hier de kwaliteit van het onderwijs c.q. de begeleiding vast te stellen.
- De inspectie wil een bijdrage leveren aan de evaluatie van het experiment SGA. Het experiment loopt, na verlenging met een extra jaar, af per 1 augustus 2009. In het laatste jaar zal een nieuw convenant worden voorbereid, waarbij SGA zal overgaan in een nieuwe structuur, gericht op de uitvoering van passend onderwijs.

Het onderzoek behandelt de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het onderwijs in Almere aan leerlingen die op basis van een indicatie met LGF regulier onderwijs volgen en, in het bijzonder, wat is de kwaliteit van de zorg en begeleiding?
2. Wat is de kwaliteit van de door SGA verzorgde ambulante begeleiding?
3. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van de rec-taken (indicatiestelling, plaatsing, wachtlijsten)?
4. Wat is de kwaliteit van de organisatorische en bestuurlijke condities (één loket, samenwerking besturen, verantwoordelijkheidsverdeling, efficiency)?
5. Hoe heeft de allocatie van de beschikbare financiële middelen plaatsgevonden en in welke mate zijn deze middelen op een doelmatige en rechtmatige wijze ingezet?

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de onderzoeksopzet en het gehanteerde beoordelingskader. Hoofdstuk 3 geeft de structuur en de achtergronden van SGA weer. In hoofdstuk 4 wordt de kwaliteit van het onderwijs aan de SGA-leerlingen beoordeeld. Hoofdstuk 5 levert een beoordeling op van de kwaliteit van de indicatiestelling, de uitvoering van de rec-taken en de kwaliteit van de ambulante begeleiding. In hoofdstuk 6 komen de financiële condities aan bod. Hoofdstuk 7 gaat in op de organisatorische en bestuurlijke condities. Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met de conclusies en afspraken over het vervolg van het toezicht.

2 Onderzoekopzet en beoordelingskader

Doel van dit onderzoek is een oordeel te geven over de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs in Almere die met ondersteuning van Gewoon Anders in het reguliere onderwijs zijn geplaatst. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de kwaliteit van de zorg en (ambulante) begeleiding. Een tweede doelstelling is het beoordelen van de kwaliteit van de indicatiestelling van de genoemde groep leerlingen. Ook wordt met dit onderzoek de kwaliteit van enkele cruciale condities voor de onderwijskwaliteit beoordeeld, namelijk de organisatorisch/ bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.

2.1 Deelonderzoeken

Inhoudelijk worden binnen het onderzoek vier deelgebieden onderscheiden:

1. Kwaliteit onderwijs SGA-leerlingen in het reguliere onderwijs

Naast documentenanalyse zijn ook de handelingsplannen en de begeleidingsplannen van 129 leerlingen bekeken. Daarnaast is door lesobservaties en gesprekken met schoolleiding, docenten, casemanagers van SGA en, in sommige gevallen, de intern begeleider een oordeel gevormd over de kwaliteit van het onderwijs voor deze leerlingen. Dit gebeurde met behulp van een daartoe aangepast waarderingskader. Dit waarderingskader past overigens niet in alle opzichten bij de systematiek en de werkwijze van het experiment in Almere, waardoor de uitkomsten een enigszins vertekend beeld kunnen laten zien.

Ten slotte is op basis van de verzamelde kwantitatieve gegevens onderzocht in hoeverre er een relatie is tussen de kwaliteit van het onderwijs aan de SGA-leerlingen en het kwaliteitsprofiel van de betreffende school in bredere zin.

2. Kwaliteit indicatiestelling, uitvoering van de rec-taken en ambulante begeleiding

Bij dit deelonderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van de voormalige Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) over de kwaliteit van de afgegeven indicaties. De kwaliteit van de dossiers van een aantal leerlingen is onderzocht. Ook is bekeken wat de kwaliteit is van de activiteiten van de plaatsingscommissie van SGA. De commissie heeft tot taak de plaatsingsdocumenten en jaardoelen te beoordelen en vast te stellen. De kwaliteit van de rec-taken die onder verantwoordelijkheid van SGA worden uitgevoerd, wordt hierbij ook betrokken. Tevens is de kwaliteit van de ondersteuning en de ambulante begeleiding door medewerkers van SGA in beeld gebracht. Dit gebeurde door gesprekken te voeren met casemanagers, docenten en/of mentoren, de intern begeleiders en de zorgcoördinatoren die gekoppeld zijn aan de geselecteerde leerlingen.

3. Organisatorische en bestuurlijke condities

In dit deelonderzoek zijn de bestuurlijke en organisatorische condities beschreven. Via documentenanalyse en gesprekken met betrokken partijen (SGA-bestuur, directie, teamleiders, ondernemingsraad, scholen, ouders), is een beeld geschetst van de mate waarin de organisatorische en bestuurlijke condities bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs aan de genoemde groep leerlingen.

4. Financiële condities

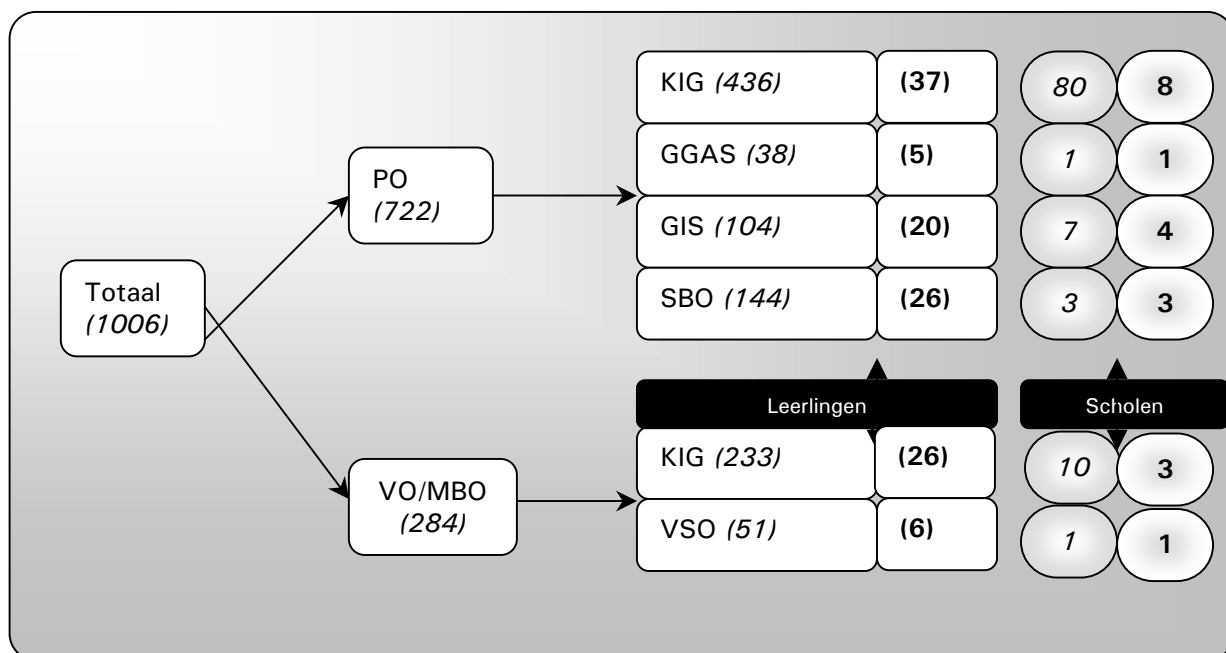
Er is in kaart gebracht in hoeverre de financiële condities voldoende doelmatig en rechtmatig zijn. Hiervoor is door de inspectie documentenanalyse uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met de directie en de interimcontroller. Daarnaast is gebruik gemaakt van de uitkomsten van gesprekken met de scholen.

2.2 Onderzoekopzet

Ten tijde van het onderzoek namen volgens de gegevens van SGA 1.006 leerlingen op ruim honderd scholen of locaties van scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs deel aan het reguliere onderwijs. De inspectie heeft uit deze totale groep leerlingen een steekproef getrokken. Bij het onderzoek zijn in de steekproef 120 leerlingen van vijftien verschillende scholen betrokken. In bijlage I zijn de scholen vermeld waar het onderzoek plaatsvond.

Uitgangspunt van de steekproeftrekking zijn de verschillende 'speciale' onderwijsvormen die SGA hanteert: 'Kind in groep' (KIG), 'Groep in school' (GIS) en 'Groep gekoppeld aan school' (GGAS).

Figuur 2.2 Schematische weergave van de steekproef (n = 120 leerlingen)



Voor het eerste deelonderzoek zijn de handelings- en begeleidingsplannen van de geselecteerde leerlingen beoordeeld. Dit gebeurde met behulp van beoordelingsformulieren. Vervolgens zijn deze leerlingen geobserveerd in lessituaties aan de hand van lesobservatieformulieren. Daarbij ligt de nadruk op de mate waarin de inhoud van de handelingsplannen herkenbaar is in de lessen. Ook zijn – aan de hand van gespreksleidraden – gesprekken gevoerd met de leraren en mentoren (in het voortgezet onderwijs), intern begeleiders/zorgcoördinatoren, de casemanager van SGA en de directie. Het instrumentarium is op dezelfde manier vormgegeven als het instrumentarium dat gebruikt is bij de themaonderzoeken in cluster 3 en 4. Tot slot is een gesprek gevoerd met ouders van verschillende geselecteerde leerlingen.

Het tweede deelonderzoek richtte zich op de kwaliteit van de indicatiestelling, plaatsing en leerlingstromen. De inspectie beoordeelde de wettelijke rec-taken (Wet op de expertisecentra (WEC), artikel 28b, lid 6): 'coördinatie van de ambulante begeleiding', 'ondersteuning van ouders' en het in stand houden van een 'Commissie voor de indicatiestelling' (Cvl). Verder is de inspectie van oordeel dat het goed functioneren van een rec in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de aansturing plaatsvindt. Daarom voegde ze bij de kwaliteitsaspecten van het rec het aspect 'Management en organisatie' toe. Daarnaast betrok de inspectie bij het toezicht de wijze waarop het rec inzicht heeft in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen. Tevens betreft de inspectie bij het toezicht op het rec de wijze waarop de Cvl gebruik maakt van de bevoegdheid indicaties voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering te verstrekken. Het toezicht gaat na of de Cvl de indicatiestelling op correcte en gelijke wijze uitvoert.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de rec-taken en de kwaliteit van de indicatiestelling zijn de volgende activiteiten uitgevoerd. De dossiers van de geïndiceerde leerlingen zijn geanalyseerd aan de hand van een dossieronderzoek. Het doel is om te beoordelen of het oordeel van de Cvl op basis van de geldende criteria rechtmatig is bepaald. Daarnaast is een cijfermatige analyse uitgevoerd op de gegevens van SGA uit Cvl-net en Cfi. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de Cvl, de coördinator van de rec-taken en de plaatsingscommissie.

Voor het derde deelonderzoek zijn gesprekken gevoerd met het bestuur en de directie van SGA, de teamleiders van de casemanagers, de ondernemingsraad, ouders van leerlingen en de wethouder van de gemeente Almere. Daarnaast zijn beschikbare documenten geanalyseerd.

Het vierde deelonderzoek is uitgevoerd door documentenanalyse en gesprekken met de directie van SGA, de interimcontroller en de scholen.

2.3 Beoordelingskader

Om de kwaliteit van het onderwijs aan SGA-leerlingen te beoordelen, is gebruik gemaakt van het aangepaste waarderingskader en een lesobservatieformulier.

Het waarderingskader gebruikte de inspectie al eerder, namelijk voor de themaonderzoeken naar de onderwijskwaliteit in cluster 3 en cluster 4. In deze onderzoeken is afzonderlijk aandacht besteed aan leerlingen die met LGF-financiering ('rugzakje') deelnemen aan het reguliere onderwijs. Het accent lag hierbij op de kwaliteit van de wettelijk verplichte handelingsplannen en de begeleidingsplannen. Er zijn specifieke beoordelingsformulieren ontwikkeld waarmee de plannen voor alle leerlingen uit de steekproef zijn geanalyseerd.

Dit instrumentarium sluit echter niet geheel aan bij de systematiek en de werkwijze van het experiment in Almere. Met name het onderscheid tussen handelingsplannen en begeleidingsplannen komt niet overeen met de systematiek van het experiment in Almere. Daar wordt onderscheid gemaakt tussen een leerlingschema, plaatsingsafspraken en handelingsplannen. Als gevolg hiervan kunnen de uitkomsten van de beoordeling op onderdelen een enigszins vertekend en (wellicht) te negatief beeld laten zien.

Daarnaast is een lesobservatieformulier voor LGF-leerlingen gehanteerd. Hierin komen, naast de realisering van de handelingsplanning, nog enkele andere aspecten aan de orde,

namelijk leertijd, (ortho)pedagogisch handelen, (ortho)didactisch handelen en actieve en zelfstandige rol van de leerlingen.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de indicatiestelling, de uitvoering van de rec-taken en de kwaliteit van de ambulante begeleiding is gebruik gemaakt van het instrumentarium van het landelijke themaonderzoek naar de kwaliteit van de rec's. Dat wordt momenteel door de inspectie uitgevoerd. Hoewel SGA in formeel-juridisch opzicht geen rec is, functioneert het wel als zodanig en dient het dus ook de wettelijke taken van het rec (cluster 2,3,4) uit te voeren.

3 Feiten en cijfers SGA²

3.1 Leerlinggegevens

Er is onderzocht in hoeverre leerlingen die een indicatie hebben gekregen voor speciaal onderwijs, ook daadwerkelijk geplaatst zijn bij een school die ondersteuning krijgt van SGA.

In mei 2008 wonen er 2.010 leerlingen met een geldige beschikking in Almere³. 70 procent van deze leerlingen bezoekt een vorm van regulier onderwijs met behulp van SGA-bekostiging (65,4 procent) of een rugzak (4,6 procent). Landelijk geldt dit voor 36,5 procent van de leerlingen met een indicatie.

De Almeerse cluster 3-leerlingen bezoeken het meest een (v)so-school (36,9 procent), de cluster 2-leerlingen het minst (21,7 procent). Gemiddeld bezoekt een derde van de Almeerse leerlingen met een positieve LGF-beschikking een (v)so-school (zie bijlage I).

Het SGA is er dus in geslaagd de doelstelling uit het convenant (de helft van alle Almeerse leerlingen die zijn aangewezen op het speciaal onderwijs, in Almere onderwijs bieden) ruimschoots te halen. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat er ook leerlingen bij zitten die via het Groep-gekoppeld-aan-school-model speciaal onderwijs volgen binnen Almere (Weerga en Bongerd). Het betekent ook dat zo'n 30 procent van de leerlingen uit Almere het (v)so bezoekt buiten Almere of in Almere, maar dan op een nevenvestiging waarvan de hoofdvesting buiten Almere ligt (bijvoorbeeld Nautilus en Aquarius).

De leerlingen uit Almere zijn aangemeld bij elf verschillende REC's.

Opvallend veel leerlingen (50-82 procent) binnen het onderwijs voor slechthorenden en lichamelijk gehandicapten krijgen onderwijs in het (v)so. Daar staat tegenover dat via SGA ruim 80 procent van de leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden, zeer moeilijk lerende kinderen of langdurig zieke kinderen deelneemt aan het reguliere onderwijs (zie bijlage I).

3.2 Structuur SGA

SGA is in 1997 als experiment gestart. Het doel was zoveel mogelijk leerlingen uit Almere met een indicatie voor het speciaal onderwijs te laten deelnemen aan het reguliere onderwijs.

Bestuurlijk wordt SGA gedragen door de gezamenlijke schoolbesturen in Almere voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De Stichting SGA functioneert als uitvoeringsorganisatie voor het experiment.

Met de invoering van de WEC en de LGF is SGA sinds 2003 tevens belast met de uitvoering van de rec-taken voor cluster 2, 3 en 4. Dat wil zeggen:

- het inrichten en in stand houden van een onafhankelijke Cvl;
- het ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek om indicatiestelling;

² Een nadere toelichting op de gegevens is te vinden in de tabellen in bijlage I.

³ Hierbij is gebruik gemaakt van de gegevens van Cfi. Deze komen niet volledig overeen met de gegevens van SGA. Dit is waarschijnlijk het gevolg van mogelijke dubbeltellingen in het Cfi-bestand.

- het ondersteunen van ouders bij het zoeken naar een reguliere school;
- het coördineren van de onderzoeksactiviteiten ten behoeve van indicatiestelling;
- het coördineren van de ambulante begeleiding.

Tot de externe contacten van SGA behoren drie Almeerse samenwerkingsverbanden. De twee samenwerkingsverbanden WSNS – het Oecumenische samenwerkingsverband Almere (OSA) en het openbaar samenwerkingsverband (Stichting 1) – zijn bezig met een fusieproces. Het derde samenwerkingsverband betreft Stichting Leerlingenzorg Almere (SLA) voor het voortgezet onderwijs. Ook heeft SGA samenwerkingsovereenkomsten met:

- Visio;
- rec 2-2/2-4;
- Holland-Flevoland;
- rec 3-6 ReaCtys;
- rec 4-20 Flevoland.

De samenwerking met de rec's is verschillend van aard, maar verloopt volgens de gemaakte afspraken.

Daarnaast heeft SGA uitvoeringsafspraken met ondersteunende instellingen, zoals de schoolbegeleidingsgroep IJsselgroep-Flevoland, de GGZ en andere jeugdhulpverleningsinstellingen, loket leerlingenzorg Almere en de gemeente Almere.

De tweede fase van het experiment SGA liep officieel tot 1 augustus 2008. Het afgelopen jaar heeft SGA zich ontwikkeld in de richting van 'Passend Onderwijs'. Het landelijke invoeringsplan Passend Onderwijs is er op gericht dat in 2011 in heel Nederland regionale netwerken zijn ontstaan, waarin onder verantwoordelijkheid van de gezamenlijke schoolbesturen gezorgd wordt voor een passend onderwijstraject voor alle leerlingen.

In dat verband is in Almere een programmamanagement 'Passend Onderwijs' gevormd. Het programmamanagement bestaat momenteel uit de algemeen directeur SGA en de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden po en vo.

Recent is besloten het experiment nog één jaar te verlengen, zodat het komende jaar gebruikt kan worden voor de voorbereiding en implementatie van een nieuw convenant in Almere, gericht op de realisering van Passend Onderwijs (2009-2013). Daarbij is tevens verbreding van het netwerk naar andere ketenpartners, zoals hulpverlening en maatschappelijk werk, aan de orde.

SGA wil passend onderwijs voor alle zorgleerlingen in Almere en zoekt daarbij samen met ouders en andere betrokkenen naar de beste oplossing. Thuisnabij onderwijs en maximale keuzevrijheid van ouders staan daarbij hoog in het vaandel.

SGA richt zich op de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs (sinds 2004) en middelbaar beroepsonderwijs (sinds 2007).

In de loop van de tijd zijn verschillende vormen ontstaan waarbinnen de SGA-leerlingen worden opgevangen. De vormen verschillen in de mate van integratie.

Kind in groep (KIG)

De leerling gaat naar een reguliere school en neemt zoveel mogelijk deel aan het gewone onderwijsprogramma. De leerkracht ontvangt begeleiding van een ambulant begeleider (bij SGA 'casemanager' geheten). De ouders krijgen voortgangsgesprekken,

lesobservaties, et cetera. De leerling krijgt binnen of buiten de groep extra begeleiding van een speciale leerkracht van het SGA of van de school. In dit model is optimale integratie in de normale onderwijssituatie mogelijk. Op veel scholen is de opname van SGA-leerlingen gestart met het KIG-model. Mede naar aanleiding van de groei van het aantal SGA-leerlingen is het GIS-model ontstaan.

Groep in School (GIS)

De leerling gaat naar een reguliere school, maar krijgt onderwijs in een speciale groep met leerlingen met overeenkomstige beperkingen. Dit betreft momenteel vooral leerlingen met ernstige spraak/taalmoeilijkheden (ESM, cluster 2) of zeer moeilijk lerende kinderen (ZML, cluster 3). De groep heeft een speciale leerkracht die deel uitmaakt van het team en een onderwijsassistent. Naast het programma in de eigen groep kan de leerling ook deelnemen aan onderdelen van het gewone onderwijsprogramma. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de integratie van de leerling met een indicatie. De integratiemomenten kunnen tevens een opstap zijn van het GIS- naar het KIG-model. Het omgekeerde komt ook voor.

Groep gekoppeld aan school (GGAS)

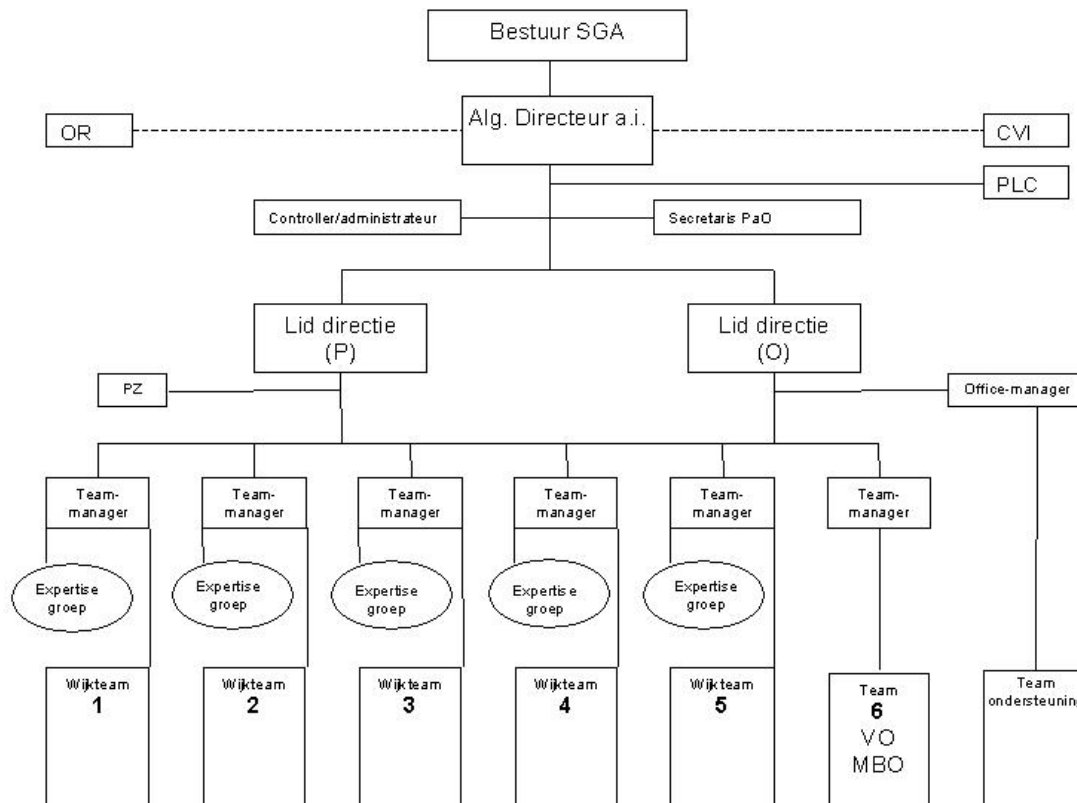
Dit model is een alternatieve vorm van speciaal onderwijs op een aparte locatie. Het is bedoeld voor leerlingen met een ernstige beperking en/of meervoudige, complexe problematiek of in psychiatrische (dag)behandeling. Het betreft zeer moeilijk lerende kinderen (ZML, cluster 3) en kinderen met gedragsproblemen (cluster 4). In dit model is de integratie minimaal. Het GGAS-model wordt op dit moment op twee locaties toegepast. Op een van de locaties worden leerlingen op kleine schaal gestimuleerd om een dagdeel per week door te brengen op de school in hun eigen wijk. Dit traject is een keuzemogelijkheid voor ouders. Een kleine 10 procent maakt hier gebruik van.

Met de gemeente Almere en het ministerie van OCW is overleg gaande over de mogelijkheid een afzonderlijk Brin-nummer te realiseren. Hiermee is dan formeel de stap gezet naar afzonderlijke voorzieningen voor speciaal onderwijs in Almere (Nautilus, Aquarius). Deze nevenvestigingen van Eduvier (rec-4 Flevoland) zijn ontstaan in de periode dat het werkveld van SGA zich beperkte tot het primair onderwijs.

Organisatiestructuur

Ten tijde van het onderzoek had SGA 105 personeelsleden. De organisatie ziet er als volgt uit:

Tijdelijke managementstructuur 2008



Het bestuur wordt gevormd door de bestuurders uit het onderwijsveld van Almere. In de overgang naar een mogelijk derde experimentfase (Passend Onderwijs) is er sprake van een tijdelijke directie- en managementstructuur. De directie bestaat uit een algemeen directeur (a.i.) en twee tijdelijk toegevoegde directieleden voor de portefeuilles organisatie en personeel.

Het middenmanagement is samengesteld uit teammanagers van de vijf wijkteams primair onderwijs, de teammanager vo/mbo en de teammanager ondersteuning.

In de teams zitten de casemanagers en speciale leerkrachten die werkzaam zijn in de betreffende wijk, een orthopedagoog en een onderwijsassistent.

De interne overlegstructuur binnen SGA is niet vastgelegd in het organisatiehandboek. Uit de gesprekken bleek dat overleggen ten behoeve van de coördinatie van de ambulante begeleiding belegd zijn bij de teammanagers. Een eenduidige werkwijze wordt bevorderd door het stellen van heldere kaders en speelruimte, standaardformats en gespreksleidraden en het bepalen van de balans tussen de uitvoering van de rec-taken in combinatie met de individuele behoefte van de school.

Naast de wijkgerichte benadering kent SGA sinds kort een aantal expertisegroepen, die bedoeld zijn om kennis te bundelen en te ontwikkelen. Voor de interne organisatie is een team ondersteuning werkzaam.

De werkwijze van SGA voor wat betreft de indicatiestelling, de plaatsing en de begeleiding van de SGA-leerlingen wordt beschreven in hoofdstuk 5.

4 Kwaliteit van het onderwijs

Om een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit van het onderwijs voor SGA-leerlingen heeft de inspectie een aantal kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader voor de expertisecentra onderzocht, in het bijzonder op het gebied van zorg en begeleiding.

In de eerste plaats is gekeken naar de kwaliteit van de handelingsplannen en de begeleidingsplannen die voor deze leerlingen zijn opgesteld.

Verder is onderzocht in hoeverre er een relatie is met de onderwijskwaliteit in algemene zin op de onderzochte scholen, zoals vastgesteld tijdens het reguliere toezicht van de inspectie. Ook is gekeken in hoeverre er een relatie is tussen de onderwijskwaliteit van de onderzochte sectoren onderling (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs). Ten slotte is de relatie onderzocht tussen de onderwijskwaliteit en de verschillende integratiemodellen die SGA hanteert (KIG, GIS en GGAS).

4.1 Kwaliteit van de handelingsplannen

Om de kwaliteit van de handelingsplannen en begeleidingsplannen te kunnen beoordelen, zijn de volgende zaken onderzocht:

- Van alle leerlingen uit de steekproef zijn de handelingsplannen geanalyseerd. Dit gebeurde met behulp van een analyseschema.
- Leerkrachten en intern begeleiders hebben vragenlijsten ingevuld. In het voortgezet onderwijs zijn de vragenlijsten ingevuld door de mentor van de leerling en de docent bij wie een lesobservatie heeft plaatsgevonden.
- Op basis van lesobservaties is onderzocht in hoeverre de beoogde doelen uit het handelingsplan overeenstemmen met de onderwijspraktijk.
- Met leerkrachten, begeleiders en ouders is gesproken over hun ervaringen met de kwaliteit van het onderwijs en de begeleiding van de leerlingen.

Er bestaat een onderscheid tussen het begeleidingsplan en het handelingsplan. Het begeleidingsplan heeft geen wettelijke basis. Het bevat in het algemeen de afspraken tussen de verschillende partijen (school, ouders, ambulante begeleiding, andere hulpverlenende instanties) over de begeleiding van de leerling (wie doet wat, wanneer, hoe wordt geëvalueerd, hoe worden de beschikbare faciliteiten voor de begeleiding verantwoord, et cetera).

Het handelingsplan is een document met een wettelijke basis in de WEC. In het handelingsplan wordt concreet weergegeven welke doelen voor een bepaalde periode voor de leerling zijn vastgelegd en hoe de docent(en) deze doelen zullen realiseren. Het handelingsplan dient functioneel te zijn voor het handelen van de leerkracht, dat wil zeggen dat het zodanig is opgesteld dat het sturend is voor het handelen. Het handelingsplan dient volgens de wet in overeenstemming met de ouders te worden opgesteld, dat wil zeggen dat de ouders ervoor moeten tekenen.

De systematiek die binnen het experiment in Almere wordt gehanteerd, wijkt hiervan af. In Almere wordt onderscheid gemaakt tussen het leerlingschema, de plaatsingsafspraken en het handelingsplan. In het leerlingschema is alle informatie opgenomen over de leerling, zijn/haar beperkingen en ontwikkeling. In de plaatsingsafspraken worden de organisatie van de begeleiding (zowel door de SGA-casemanager als de school), de

jaardoelen, de planning en de omvang van de begeleiding beschreven. Deze afspraken worden in principe door SGA, de school en de ouders ondertekend. Het handelingsplan bevat de uitwerking van de plaatsingsafspraken door de school. De vorm en inhoud hiervan kan verschillen al naar gelang de binnen de verschillende scholen gehanteerde systematiek. Het handelingsplan beschrijft voor een bepaalde periode de doelen en de beoogde resultaten van de leerling in de klas. De handelingsplannen behoren functioneel te zijn voor de uitvoering van de begeleiding door de leraar/leraren in de klas. De beoordeling door de inspectie moet tegen deze achtergrond gezien en genuanceerd worden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat het handelingsplan niet door de ouders is ondertekend, maar dat dit wel het geval is voor de plaatsingsafspraken. Of dat het handelingsplan geen verantwoording bevat van de formatieve faciliteiten, maar dat dit wel in de plaatsingsafspraken het geval is.

In tabel 4.1a is weergegeven in hoeveel gevallen er een handelingsplan en/of begeleidingsplan is aangetroffen.

Tabel 4.1a Aantal en percentage handelingsplannen en/of begeleidingsplannen aanwezig op de school

	Aantal	Percentage
Handelingsplan en begeleidingsplan	37	28,7
Alleen handelingsplan	57	44,2
Alleen begeleidingsplan	7	5,4
Geen van beide	28	21,7
Totaal	129	100,0

Voor iets meer dan een kwart van de SGA-leerlingen is een handelingsplan en een begeleidingsplan aanwezig. Voor een derde van de leerlingen was geen van beide plannen aanwezig. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit overzicht mogelijk een te negatief beeld vertoont als gevolg van de afwijkende systematiek binnen het experiment.

Het blijkt dat er grote verschillen zijn in de uitvoering van en de controle op de gehanteerde systematiek tussen de scholen (en de daarbij betrokken casemanagers van SGA) onderling. De samenhang tussen de documenten voor de direct betrokkenen is vaak ook niet helder. Dit werkt onduidelijkheid in de hand en biedt geen garantie dat de documenten in overeenstemming zijn met de wettelijke vereisten. Daarnaast belemmert de aanwezigheid van veel verschillende documenten een functioneel gebruik door leerkrachten, ouders en casemanagers.

De kwaliteit van de handelingsplannen wordt voor een groot deel bepaald door de vraag of ze voldoende informatie bevatten waarmee de docent(en) handreikingen krijgen voor de begeleiding van de leerlingen. In de onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de geanalyseerde plannen van de SGA-leerlingen hieraan voldoen.

Tabel 4.1b Kwaliteit van de handelingsplannen

			Niet aanwezig	Onvoldoende	Voldoende	NVT	Totaal
De beginsituatie van de leerling	A1	cognitieve mogelijkheden (IQ)	N	33	4	59	96
			%	34,4	4,2	61,5	100
	A2	informatie over sociaal en emotioneel functioneren	N	11	15	70	96
			%	11,5	15,6	72,9	100
	A3	niveau van kennis en vaardigheden dat de leerling al heeft verworven op sociaal en emotioneel gebied	N	15	23	58	96
			%	15,6	24,0	60,4	100

	A4	niveau van kennis en vaardigheden dat de leerling al heeft verworven op cognitief gebied (minimaal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde)	N	9	13	73		95
			%	9,5	13,7	76,8		100
	A5	indien relevant: informatie over belemmeringen/mogelijkheden op fysiek gebied	N	7	8	59	16	90
			%	7,8	8,9	65,6	17,8	100
SMART-geformuleerde doelen voor:	B1	alle schoolse vakken	N	53	24	6	6	89
			%	59,6	27,0	6,7	6,7	100
	B2	een aantal schoolse vakken (minimaal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde)	N	21	43	32		96
			%	21,9	44,8	33,3		100
	B3	de emotionele ontwikkeling	N	17	39	45		101
			%	16,8	38,6	44,6		100
	B4	sociale vaardigheden	N	16	47	36		99
			%	16,2	47,5	36,4		100
	B5	Anders, nl.:	N	8	-	-		8
			%	100	-	-		100
	C	De methoden, materialen, oefeningen of opdrachten	N	24	43	25		92
			%	26,1	46,7	27,2		100
D	Een beschrijving van het (ortho)pedagogisch handelen van de leraar	N	33	34	33		100	
		%	33,0	34,0	33,0		100	
E	Een beschrijving van het (ortho)didactisch handelen van de leraar	N	34	34	31		99	
		%	34,3	34,3	31,3		100	
F	De organisatie, frequentie en duur van de specifieke hulp	N	37	42	21		100	
		%	37,0	42,0	21,0		100	
G	De wijze waarop de doelen uit het handelingsplan worden geëvalueerd	N	35	40	25		100	
		%	35,0	40,0	25,0		100	
H	Het moment waarop de doelen uit het handelingsplan worden geëvalueerd	N	21	45	34		100	
		%	21,0	45,0	34,0		100	
I	De personen die bij de evaluatie betrokken zijn	N	34	37	28		99	
		%	34,3	37,4	28,3		100	
J1	verantwoording van de formatieve faciliteiten	N	74	17	3		94	
		%	78,7	18,1	3,2		100	
J2	verantwoording van de financiële faciliteiten	N	72	17	2	1	92	
		%	78,3	18,5	2,2	1,1	100	
K	Een beschrijving van de inzet van interne deskundigen	N	33	46	21		100	
		%	33,0	46,0	21,0		100	
L	Een beschrijving van de inzet van externe deskundigen	N	37	38	24		99	
		%	37,4	38,4	24,2		100	
M	Afspraken over de evaluatie van het plan met de ouders	N	32	46	23		101	
		%	31,7	45,5	22,8		100	
N	Een handtekening van de ouders/verzorgers	N	44	6	49		99	
		%	44,4	6,1	49,5		100	

Uit tabel 4.1b blijkt dat de handelingsplannen in de meeste gevallen onvoldoende informatief zijn op vrijwel alle onderzochte punten. De plannen bevatten in onvoldoende mate informatie over de beginsituatie van de leerlingen, met name op cognitief gebied. Deze informatie is overigens wel in behoorlijke mate aanwezig in de leerlingschema's die SGA hanteert.

Ook ten aanzien van het formuleren van SMART-geformuleerde doelen valt op dat deze zich in onvoldoende mate richten op de schoolse vakken. Het accent ligt voornamelijk op de sociaalemotionele aspecten.

Verder is in onvoldoende mate aangegeven welke specifieke methoden, materialen, oefeningen of opdrachten gebruikt moeten worden ter realisering van de geformuleerde doelen. Daarnaast valt op dat, hoewel de plannen wel de nodige informatie bevatten over de motorische ontwikkeling van de leerlingen, dit niet terug te vinden is in doelen in het handelingsplan.

Door het veelal ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen en uitwerkingen zijn de handelingsplannen onvoldoende functioneel voor het gebruik door de leerkrachten. In de gesprekken kwam naar voren dat het nogal eens voorkomt dat de leerkrachten niet op de hoogte zijn van de inhoud van het handelingsplan of er te weinig houvast aan hebben. Zij zouden meer concrete tips en suggesties willen hebben ten aanzien van didactiek, gebruik van leermiddelen, et cetera.

Omdat de handelingsplannen gemaakt worden voor leerlingen met zeer uiteenlopende beperkingen (cluster 2, 3 en 4), die veelal samen met leerlingen zonder beperking onderwijs volgen, zouden de handelingsplannen voor SGA-leerlingen een ontwikkelingsprofiel moeten bevatten, waarin wordt vastgelegd wat het streefdoel is ten aanzien van de schoolse vakken voor die leerling en in hoeverre daarbij wordt afgeweken van de (kern)doelen en – in het voortgezet onderwijs – examenresultaten die voor de leerlingen zonder beperking worden nagestreefd. Dit is nog niet of nauwelijks het geval. Vanzelfsprekend is het welbevinden en de sociaalemotionele ontwikkeling van SGA-leerlingen belangrijk, maar dat dient een evenredige aandacht voor de cognitieve aspecten niet in de weg te staan.

Het handelingsplan speelt een belangrijke rol bij het vastleggen van afspraken over de voortgang en de evaluatie van de begeleiding van de leerlingen. Ook ten aanzien van dit element voldoen de handelingsplannen onvoldoende aan de norm. Er is onvoldoende sprake van informatie ten aanzien van de tijdstippen en de wijze waarop de doelstellingen uit het handelingsplan worden geëvalueerd. Ook bevatten de handelingsplannen nauwelijks informatie op basis waarvan een verantwoording plaatsvindt van de beschikbaar gestelde formatieve en financiële faciliteiten. Dit is mogelijk wel het geval in de plaatsingsafspraken.

4.2 De kwaliteit van de begeleidingsplannen

In onderstaande tabel worden de bevindingen weergegeven over de mate waarin de begeleidingsplannen voldoende informatie verschaffen aan de school, de ouders en de leerling.

Tabel 4.2 Kwaliteit van de begeleidingsplannen

		Niet aanwezig	Onvoldoende	Voldoende	Totaal
De begeleidingsvraag van de school	Aantal	20	10	17	47
	%	42,6	21,3	36,2	100
De begeleidingsvraag van de leerling	Aantal	9	16	21	46
	%	19,6	34,8	45,7	100
De begeleidingsvraag van de ouders	Aantal	25	5	16	46
	%	54,3	10,9	34,8	100
SMART-geformuleerde begeleidingsdoelen	Aantal	8	25	4	37
	%	21,6	67,6	10,8	100
De organisatie, frequentie en duur van de begeleidingsmomenten	Aantal	13	6	29	48
	%	27,1	12,5	60,4	100
De afstemming met de interne deskundigen (intern begeleider/remedial teacher)	Aantal	17	18	12	47
	%	36,2	38,3	25,5	100
De afstemming met de externe deskundigen	Aantal	20	15	12	47
	%	42,6	31,9	25,5	100
De tijdstippen waarop wordt geëvalueerd	Aantal	7	14	25	46
	%	15,2	30,4	54,3	100
De wijze waarop wordt geëvalueerd	Aantal	13	24	10	47
	%	27,7	51,1	21,3	100
De personen die bij de evaluatie aanwezig zijn	Aantal	11	17	19	47
	%	23,4	36,2	40,4	100

Uit de tabel blijkt dat de kwaliteit van de begeleidingsplannen onvoldoende tegemoet komt aan de eisen die de inspectie hieraan stelt. De plannen zijn in hoofdzaak gericht op de hulpvraag van de leerling. In zo'n driekwart van de gevallen wordt geen of onvoldoende aandacht besteed aan de hulpvragen van de school en/ of de ouders. De begeleidingsdoelen worden onvoldoende SMART-geformuleerd. In iets meer dan de helft van de gevallen wordt in het begeleidingsplan wel aangegeven hoe en wanneer de begeleidingsmomenten georganiseerd worden en op welke tijdstippen dat gebeurt. De begeleidingsplannen geven in ongeveer driekwart van de gevallen onvoldoende informatie over de manier waarop evaluatie van de begeleiding plaatsvindt en wie daarbij aanwezig zullen zijn.

4.3 De kwaliteit van de lessen

De inspectie heeft van vrijwel alle SGA-leerlingen die in het onderzoek waren betrokken korte lesobservaties uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de mate waarin de doelen en afspraken uit het handelingsplan ook daadwerkelijk terug te zien zijn in het onderwijs. Daarnaast is gekeken naar enkele andere kwaliteitsaspecten, zoals het orthopedagogisch en orthodidactisch handelen, de mate waarin in tijd gedifferentieerd wordt en de mate waarin de SGA-leerling actief betrokken is bij de onderwijsactiviteiten.

Tabel 4.3 geeft inzicht in de bevindingen op deze aspecten. Hierbij moet worden aangetekend dat dit de optelsom is van lesobservaties bij alle veertien scholen. Op iedere school is slechts een beperkt aantal lessen gedurende korte tijd bezocht.

Tabel 4.3 Kwaliteit van de lessen (lesobservaties)

		1*	2	3	4	nvt	Totaal
4.1 leerinhouden komen overeen	Aantal	34	20	38		6	98
	%	34,7	20,4	38,8		6,1	100
4.2 leertijd komt overeen	Aantal	26	35	34		3	98
	%	26,5	35,7	34,7		3,1	100
4.3 (ortho)pedagogisch handelen komt overeen	Aantal	24	30	39	2	3	98
	%	24,5	30,6	39,8	2,0	3,1	100
4.4 (ortho)didactisch handelen komt overeen	Aantal	26	41	22	2	5	96
	%	27,1	42,7	22,9	2,1	5,2	100
4.5 inzet middelen en materialen komt overeen	Aantal	34	29	30		4	97
	%	35,1	29,9	30,9		4,1	100
6.4 de school stemt tijd af op (individuele) leerlingen	Aantal	11	41	42		4	98
	%	11,2	41,8	42,9		4,1	100
7.2 teamlid gaat op een respectvolle wijze met de rugzakl.n. om	Aantal		2	86	12		100
	%		2,0	86,0	12,0		100
7.3 teamlid zorgt ervoor dat l.n. op een respectvolle manier met elkaar omgaan	Aantal		7	78	13	1	99
	%		7,1	78,8	13,1	1,0	100
7.4 teamlid handhaaft de gedragsregels	Aantal	1	13	75	10	1	100
	%	1,0	13,0	75,0	10,0	1,0	100
7.6 teamlid stemt (ortho)-pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de rugzakl.n.	Aantal	9	40	38	10		97
	%	9,3	41,2	39,2	10,3		100
8.2 de leraar legt duidelijk uit	Aantal	3	16	61	10	10	100
	%	3,0	16,0	61,0	10,0	10,0	100
8.5 de leraar realiseert een taakgerichte werksfeer	Aantal		12	77	11	1	101
	%		11,9	76,2	10,9	1,0	100
8.6 de leraar bewerkstelligt dat de rugzakl.n. bij de onderwijsactiviteiten betrokken is	Aantal	3	18	66	13	1	101
	%	3,0	17,8	65,3	12,9	1,0	100
8.7 de leraar stemt de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de l.n.	Aantal	11	52	34	1	3	101
	%	10,9	51,5	33,7	1,0	3,0	100
9.1 de l.n. zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	Aantal	3	15	70	12	1	101
	%	3,0	14,9	69,3	11,9	1,0	100

* 1 = draagt niet of nauwelijks bij, 2 = draagt onvoldoende bij, 3 = draagt voldoende bij, 4 = draagt in hoge mate bij)

Tabel 4.3 laat zien dat de lessen in onvoldoende mate aansluiten bij wat in het handelingsplan is beschreven. Uit de voorgaande analyse van de handelingsplannen bleek echter al dat de informatieve waarde van die plannen beperkt is, omdat deze veelal onvoldoende SMART zijn uitgewerkt en te weinig aanwijzingen voor het handelen van de leraren bevatten. Daardoor zullen leraren zich in de huidige situatie doorgaans niet kunnen laten leiden door het handelingsplan bij de inrichting van hun lessen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de leraren onvoldoende in staat zijn om de instructie en verwerking af te stemmen op de individuele behoefte van de leerling.

In die gevallen waar gebruik gemaakt wordt van het KIG-model wordt er veelal voor gekozen om de leerling extra begeleiding te bieden buiten de klas. Veel is daarbij afhankelijk van een goede overdracht van informatie tussen de groepsleerkracht en de

speciale leerkracht van SGA die met de leerling werkt. Bij de andere modellen (GIS en GGAS) blijken leerkrachten vaak moeite te hebben hun aandacht op een evenredige en rechtvaardige wijze te verdelen over de leerlingen. De ambities uit de handelingsplannen blijken in de praktijk in groepsverband vaak moeilijk te realiseren. De lesobservaties tonen overigens wel aan dat de omgang van de leraar met de SGA-leerling positief en respectvol is, dat de leerling betrokken is bij de onderwijsactiviteiten, dat de leraar de gedragsregels handhaaft en een taakgerichte werksfeer bevordert en dat de leraar duidelijk uitlegt.

4.4 Totaal beeld

De inspectie komt tot de conclusie dat de kwaliteit van het onderwijs aan de SGA-leerlingen hetzelfde beeld vertoont als de landelijke onderzoeken naar de kwaliteit van cluster 3 en 4. De kwaliteit van de handelingsplannen en de begeleidingsplannen en de uitvoering daarvan is nog zwak. De plannen zijn te eenzijdig gericht op de sociaalemotionele aspecten van het onderwijs en te weinig uitgewerkt in SMART-geformuleerde doelen en aanwijzingen voor het gebruik van methoden en materialen. Omdat de plannen onvoldoende functioneel zijn voor het handelen van leerkrachten, is de realisering ervan in de lessen ook maar zeer beperkt zichtbaar. Overigens moet hier worden opgemerkt dat de leerlingschema's die door SGA gehanteerd worden veel relevante informatie bevatten, aan de hand waarvan de handelings- en begeleidingsplannen zouden kunnen worden ingevuld. Dat gebeurt op dit moment helaas nog te weinig.

De inspectie constateert dat er een relatie bestaat tussen de kwaliteit van het onderwijs in algemene zin, zoals door de inspectie vastgesteld bij reguliere onderzoeken op de scholen in Almere, en de kwaliteit van het onderwijs aan SGA-leerlingen. Bij scholen die door de inspectie als 'zwak' zijn beoordeeld, zijn de kernelementen van de kwaliteit van de handelingsplannen minder vaak aanwezig dan bij scholen die de inspectie als voldoende heeft beoordeeld. Zwakke scholen formuleren minder vaak SMART-doelen, vermelden minder over evaluaties en betrekken de ouders minder. Eenzelfde beeld komt naar voren op basis van de uitgevoerde lesobservaties. Zwakke scholen hebben op meer indicatoren voor de kwaliteit van de lessen een onvoldoende dan scholen die door de inspectie als voldoende zijn beoordeeld, met uitzondering van de mate waarin de leertijd wordt afgestemd op de behoefte van de individuele leerling. Hoewel geen harde uitspraak gedaan kan worden over de aard van de gevonden relatie (oorzaak en gevolg) lijkt het er op dat scholen met een zwakke onderwijskwaliteit er minder in slagen om geïndiceerde leerlingen kwalitatief voldoende onderwijs te bieden. Deze indruk wordt versterkt door de uitkomsten van de gesprekken die zijn gevoerd met leerkrachten en IB'ers. Daaruit komt onder meer naar voren dat de opname van geïndiceerde leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs, zeker binnen cluster 3 (de ernstiger gevallen, vaak in combinatie met gedragsproblematiek) en cluster 4 een (soms te) zwaar beroep doet op de expertise en het organiserend vermogen van de leraren in het reguliere onderwijs.

Er is ook een relatie tussen de kwaliteit van de handelingsplannen en de onderzochte onderwijssectoren: in de onderzochte scholen in het speciaal basisonderwijs (sbo) en het voortgezet onderwijs is de kwaliteit van de handelingsplannen minder positief beoordeeld dan in het reguliere basisonderwijs. Voor wat betreft het sbo is deze conclusie opvallend, omdat er in deze onderwijsvorm meer ervaring bestaat met de individuele begeleiding van

leerlingen. Nadere analyse van de gegevens laat zien dat er tussen de sbo-scholen onderling grote verschillen bestaan in de kwaliteit van de handelingsplannen. In het voortgezet onderwijs, met name in havo/vwo, is minder ervaring met de individuele begeleiding van leerlingen. Dat kan een verklaring kan zijn voor de mindere kwaliteit van de handelingsplannen voor de SGA-leerlingen.

De inspectie heeft haar zorg uitgesproken over de kwaliteit en de veiligheid voor leerlingen en personeel op de Weerga. Hier is in feite sprake van een vorm van speciaal onderwijs voor leerlingen met een cluster 3-indicatie, in termen van SGA het GGAS-model. In de gesprekken die gevoerd zijn, is melding gemaakt van een verzwaring van de problematiek van de leerlingen. De leraren ervaren de omgang met een brede doelgroep met zeer uiteenlopende hulpvragen als buitengewoon moeilijk en geven aan dat er zo veel aandacht uitgaat naar de meest problematische gevallen, dat dit ten koste gaat van het onderwijs voor de andere leerlingen. Zij voelen zich onvoldoende toegerust om de leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden. Bovendien ontbreken vaak materialen en doen zich met enige regelmaat incidenten voor die de veiligheid van leerlingen en personeelsleden in gevaar brengen. Met de school zijn inmiddels afspraken gemaakt in het kader van het reguliere toezicht.

De inspectie komt tot de conclusie dat er bij de plaatsing van geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs, veel meer dan tot nog toe, rekening gehouden moet worden met de vraag of een leerling op een verantwoorde manier kan worden opgenomen in het reguliere onderwijs. Ook moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van het onderwijs op de betreffende school. De scholen moeten ook zelf, afhankelijk van de organisatorische en professionele condities, meer dan tot nog toe het geval is een eigen beleid ontwikkelen ten aanzien van de grenzen van hun opnamevermogen voor leerlingen met een indicatie.

5 Kwaliteit van de indicatiestelling, rec-taken en ambulante begeleiding

5.1 Kwaliteit indicatiestelling

Om te bepalen of een leerling in aanmerking komt voor een indicatie voor het speciaal onderwijs en voor leerlinggebonden financiering, schrijft de WEC voor dat ieder regionaal expertisecentrum (rec) een onafhankelijke Commissie voor Indicatiestelling (Cvl) moet hebben. Mede in het kader van een landelijk inspectieonderzoek naar de kwaliteit van de rec's is ook bij SGA de kwaliteit van de indicatiestelling beoordeeld⁴. Daarbij is onder andere getoetst of de indicatiestelling door de Cvl overeenkomstig het wettelijk voorschrift is⁵.

Analyse

De inspectie heeft 25 dossiers geselecteerd en geanalyseerd. De analyse richt zich op de organisatorische en administratieve aspecten van:

- de Cvl (COA);
- de aard en ernst van de stoornis (CAE);
- de ernst van de onderwijsbeperking (CEO);
- de ontoreikbaarheid van de zorg (COZ);
- de oordeels- en besluitvorming van de Cvl (COB).

De Cvl behoort volgens de wet een onafhankelijke positie te hebben. SGA stelt dat alle leden van de Cvl een aanstelling hebben en niet gelieerd zijn aan SGA. Documenten hierover ontbreken echter. Daardoor kan de inspectie niet vaststellen in hoeverre er sprake is van een onafhankelijk functionerende Cvl.

Positief is dat de Cvl op de hoogte is van alle passerende dossiers. Zo worden de dossiers die als hamerstuk passeren, voorafgaand aan de vergadering altijd meegelezen door een van de leden van de Cvl. Nadat de indicatie is afgegeven, draagt de Cvl een leerling over aan SGA.

De inspectie is niet tevreden over de kwaliteit van de indicatiestelling door de Cvl. Het merendeel van de indicatoren is niet conform de wettelijke voorschriften (zie bijlage IV). Dit komt voornamelijk door de bevindingen met betrekking tot de dossiers van cluster 2. Bij cluster 2 wordt het esm-stoorniscriterium te soepel gehanteerd. Voor het aantonen van een esm-stoornis is het noodzakelijk dat er ernstige spraak-taalproblemen op twee van de vier gebieden wordt vastgesteld met behulp van minimaal twee testen per gebied. In de dossiers worden deze gegevens teruggevonden. Toch is de conclusie van de Cvl niet altijd juist in het licht van de criteria. Wanneer er op één of meerdere gebieden op één of meerdere testen een achterstand wordt vastgesteld die kleiner is dan anderhalve standaarddeviatie, dan wordt niet aan het stoorniscriterium voldaan. De Cvl hanteert dit criterium te soepel door te stellen dat er sec niet aan het criterium wordt voldaan, maar vervolgens wel een positieve indicatie af te geven, zonder gebruik te maken van de beredeneerde afwijking.

⁴ Zie het 'Waarderingskader integraal toezicht rec's'.

⁵ De wettelijke grondslag is de Regeling indicatiecriteria en aanmeldingsformulier leerlinggebonden financiering, het Besluit leerlinggebonden financiering, alsmede de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Dit geldt ook voor het criterium 'leerachterstand'. De inspectie benadrukt dat didactische toetsgegevens noodzakelijk zijn om een leerachterstand, zoals bedoeld in de criteria, te kunnen vaststellen. Deze leerachterstand moet op twee van de drie gebieden zijn vastgesteld. Voor leerlingen van groep 1 en 2 geldt dit voor voorbereidend rekenen, lezen en spellen. Voor leerlingen van groep 3 t/m 8 en bij instroom in het voortgezet onderwijs moet er een achterstand worden vastgesteld op begrijpend lezen, technisch lezen of spellen en rekenen.

Bij cluster 4 wordt het criterium jeugdhulpverlening onjuist gebruikt. De Cvl besluit regelmatig tot een beredeneerde afwijking, terwijl een positieve indicatie afgegeven had kunnen worden. In het digitale protocol ontbreekt bij cluster 2 en 4 vaak consistentie tussen de onderbouwing van het oordeel, het besluit en de betreffende criteria. Ook belemmert de ontoereikende kwaliteit van de handelingsplannen in de dossiers de mogelijkheid voor de Cvl om tot een onderbouwd oordeel te komen. Dit is een aandachtspunt voor de scholen, omdat het handelingsplan onder verantwoordelijkheid van de school tot stand komt. Overigens stelt de inspectie vast dat de kwaliteit van de indicatiestelling door de Cvl is toegenomen ten opzichte van de voorgaande jaren⁶. Er is een duidelijke groei waargenomen in het correct toepassen van de criteria.

Administratieve en juridische aspecten

De inspectie mist gegevens in 6 van de 25 dossiers. Het betreft dossier 3-30-2006-0127, 3-30-2007-0015/-0055/-0059/-0067 en 4-30-2007-0089. In de overige negentien dossiers is alle voorgeschreven informatie aangetroffen die noodzakelijk is voor de indicatiestelling.

De Cvl maakt meestal goed gebruik van het digitale protocol. De noodzakelijke informatie en de onderbouwing van oordelen en besluiten van de Cvl zijn hierin terug te vinden. Uitzondering daarop is het protocol bij de volgende vier dossiers: 2-30-2007-0041, 3-30-2007-0081 en 4-30-2007-0177/-0175.

De wettelijke termijn van acht weken wordt bij twee dossiers overschreden. Het betreft dossier 3-30-2006-0127 en 4-30-2007-0206. Uit de nader geanalyseerde dossiers blijkt dat de Cvl in bijna alle dossiers op de statuspagina aangeeft dat het dossier niet compleet wordt ontvangen en daardoor tijdelijk stopgezet wordt. Correspondentie hierover met de ouders wordt niet altijd aangetroffen. Na ontvangst van alle benodigde rapportages neemt de Cvl meestal binnen de wettelijk bepaalde termijn van acht weken een besluit.

Aard en ernst van de stoornis

In 22 van de 25 dossiers zijn de rapportages over de aard en ernst van de stoornis van de leerling toereikend. In de volgende cluster 3-dossiers ontbreken gegevens met betrekking tot het stoorniscriterium: 2006-0127, 2007-0055/-0067.

De Cvl heeft bij de besluitvorming over de indicatiestelling in alle dossiers valide instrumenten betrokken.

In zestien dossiers zijn de verslagen ondertekend door een bevoegd deskundige, meestal betreft het een logopedist bij cluster 2, een arts of GZ-psycholoog bij cluster 3 en een GZ-psycholoog of kinder- en jeugdpsychiater bij cluster 4. Acht keer is de bevoegdheid

⁶ In de voorgaande jaren is de beoordeling uitgevoerd door de Landelijke Commissie Toezicht Indiciestelling (LCTI).

onvoldoende expliciet vermeld. Hiervan is sprake in dossier 2-30-2007-0003/-0041/-0042, 3-30-2006-0127, 3-30-2007-0015/-0070/-0098 en 4-30-2007-0177.

Bij vier dossiers beslist de Cvl niet op de juiste grondslag. Het betreft dossier 2-30-2007-0041, 3-30-2006-0127 en 4-30-2007-0141/-0175. In bijlage III licht de inspectie bij de desbetreffende dossiers deze conclusie nader toe.

Ernst van de onderwijsbeperking

In 24 dossiers moet een onderwijsbeperking worden aangetoond. In alle dossiers is een onderwijskundig rapport en/of andere verslagen aangetroffen met voldoende informatie omtrent de onderwijsbeperking van de leerling. Op de juiste wijze is de relatie gelegd tussen de beperking in de onderwijsparticipatie en de stoornis.

Zes keer heeft de Cvl niet op de juiste grondslag een beslissing genomen over de onderwijsbeperking. Het betreft dossier 2-30-2007-0003/-0045/-0050/-0066 en 4-30-2007-0089/-0175. In bijlage III wordt dit nader toegelicht.

Ontoereikendheid van de zorg

In 21 dossiers moet informatie omtrent de toereikendheid van de reguliere zorg aanwezig zijn. Hiervan is sprake in twintig dossiers, waarbij die informatie vaak in het onderwijskundig rapport wordt vermeld. Ook zijn er handelingsplannen vanuit de verwijzende school aanwezig. Er is geen handelingsplan aangetroffen in dossier 4-30-2007-0089.

De informatie over de ontoereikende zorg is in zeventien dossiers afkomstig van bevoegde deskundigen. Meestal betreft het de directeur of intern begeleider van de school. In dossier 2-30-2007-0045/-0050, 3-30-2007-0078 en 4-30-2007-0089 is de bevoegdheid van de functionaris onvoldoende expliciet vermeld.

In twaalf dossiers is op basis van de aanwezige rapportages voldoende aannemelijk dat de leerling niet regulier opgevangen kan worden. In dossiers 3-30-2007-0059 en 4-30-2007-0062/-0089 is duidelijk voor de Cvl en inspectie dat er sprake is van een toereikende reguliere zorgstructuur. Omdat het onder andere onvoldoende duidelijk is of de reguliere zorg toereikend is voor de leerling in dossier 4-30-2007-0206 wordt besloten tot observatieplaatsing. Zoals reeds vermeld ontbreekt een handelingsplan in dossier 4-30-2007-0089. In de overige drie dossiers (2-30-2007-0045 en 4-30-2007-0048/-0175) is het oordeel van de Cvl over de toereikendheid van de reguliere zorg niet conform de voorschriften. In bijlage III licht de inspectie bij de desbetreffende dossiers deze conclusie nader toe.

Bij de analyse van de dossiers betreft de inspectie ook de kwaliteit van de handelingsplannen. Hoewel de meeste handelingsplannen een periode van zes maanden of langer beslaan en betrekking hebben op de kernproblematiek van de leerling, bieden zij de Cvl in de regel onvoldoende informatie over de toereikendheid van de zorg. Zo ontbreekt veelal informatie op het gebied van SMART-geformuleerde leerdoelen, de gebruikte methoden, materialen, oefeningen of opdrachten, de organisatie, frequentie en duur van specifieke hulp, alsmede de wijze waarop de vorderingen worden gevolgd en het tijdstip en de manier van evalueren. In een deel van de dossiers ontbreekt een evaluatie van het handelingsplan in termen van belemmerende factoren die aan het uiteindelijk behaalde resultaat hebben bijgedragen. Een voorbeeld van een goede evaluatie treft de inspectie aan in dossier 4-30-2007-0141.

De inspectie is van oordeel dat het ontbreken van een goede evaluatie van de handelingsplanning de CvI in belangrijke mate belemmert bij het verkrijgen van een helder beeld van de toereikendheid van de geboden zorg.

Oordeels- en besluitvorming

In veertien dossiers geeft de CvI een positieve beschikking af, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de beredeneerde afwijking. In deze dossiers wordt volgens de CvI middels de informatie in het dossier aangetoond dat aan alle toepasselijke criteria is voldaan. De inspectie oordeelt in vijf dossiers anders. Een negatieve beschikking is aan de orde in dossier 2-30-2007-0045. In dossier 2-30-2007-0066/-0041/-0050 en 3-30-2007-0127 is een indicatie door middel van een beredeneerde afwijking op zijn plaats.

De CvI geeft bij de nader geanalyseerde dossiers zeven maal een positieve beschikking af middels een beredeneerde afwijking. In drie dossiers wordt correct gebruik gemaakt van deze mogelijkheid tot beredeneerd afwijken (2-30-2007-0003 en 4-30-2007-0246/-0177). Dit is niet het geval in dossiers 4-30-2007-0089/-0048/-0175. Hier is een negatieve indicatie op zijn plaats. In dossier 4-30-2007-0141 is er onnodig gebruik gemaakt van een beredeneerde afwijking omdat, volgens de inspectie, aan alle criteria wordt voldaan.

Er is sprake van een deugdelijke onderbouwing van de beredeneerde afwijking wanneer de gehanteerde argumenten corresponderen met de conclusies over de aard en ernst van de stoornis en met die over de ernst van de onderwijsbeperking die de CvI heeft gegeven in het protocol. Daarnaast moet de CvI aangeven aan welk criterium niet voldaan wordt en waarom voor de leerling desondanks een positieve beschikking kan worden afgegeven. De onderbouwing van de beredeneerde afwijking van de CvI is in drie van de zeven dossiers deugdelijk te noemen (2-30-2007-0003 en 4-30-2007-0048/-0246). In de overige dossiers waarin een beredeneerde afwijking wordt afgegeven (4-30-2007-0089/-0177/-0175/-0141) is dit niet het geval.

Er is door de inspectie één dossier (4-30-2007-0206) nader geanalyseerd waarbij de CvI besloten heeft tot observatieplaatsing. De CvI heeft de criteria goed toegepast bij dit dossier. Tevens is in een verslag goed vastgelegd op welke punten meer informatie nodig is om te kunnen besluiten of een indicatie voor het speciaal onderwijs terecht is of niet.

In drie dossier (3-30-2007-0015/-0059 en 4-30-2007-0062) wordt een negatieve beschikking afgegeven door de CvI. De CvI heeft de indicatiecriteria bij deze dossiers goed toegepast

5.2 Kwaliteit uitvoering rec-taken

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van uitvoering van de rec-taken nog als kwetsbaar, hoewel sinds het afgelopen jaar een aantal belangrijke verbeteringen geïnitieerd is. Het laatste jaar is actief gewerkt aan diverse verbeteringen ten aanzien van de bedrijfsvoering, interne visieontwikkeling en de kwaliteit van de casemanagers die de ambulante begeleiding uitvoeren. Zo zijn in de managementrapportage over het eerste kwartaal 2008 concrete acties gerelateerd aan prioriteiten, is een startnotitie inzake de interne visieontwikkeling van SGA opgesteld (maart 2008) en is het organisatiehandboek herzien (mei, 2008). Verschillende actoren (management, teammanagers en de plaatsingscommissie) zijn in staat deze nieuwe maatregelen en werkwijze helder te verwoorden. Echter, de verbeteringen staan nog in de kinderschoenen en de beoogde

resultaten zijn nog onvoldoende zichtbaar. De inspectie gaat er vanuit dat dit in de nabije toekomst wel het geval zal zijn. Hieronder wordt een toelichting gegeven op de beoordeling van de verschillende aspecten van de uitvoering van de rec-taken.

Management en organisatie

Doorlooptijden

SGA hanteert bij de vaststelling van de doorlooptijd van een indicatieaanvraag het klantperspectief (de ouder). Dit betekent de doorlooptijd loopt vanaf het eerste (telefonisch) contact van de ouder met SGA tot de feitelijke start van de ambulante begeleiding. De wettelijke termijn van acht weken voor de indicatiestelling maakt daar onderdeel van uit.

SGA registreert de doorlooptijden en heeft hiervoor normen opgesteld die in het organisatiehandboek zijn opgenomen. Het betreft:

- maximaal vier weken tussen de telefonische aanmelding, het intakegesprek en het besluit van de ouders voor aanmelding;
- maximaal acht weken tussen het completeren van het dossier en het de beslissing door de Cvl;
- maximaal acht weken tussen het ontvangen van een positieve indicatie – de leerling is toelaatbaar of heeft recht op een leerlinggebonden financiering – en de start van de begeleiding van de leerling.

De doorlooptijden liggen in de praktijk echter aanzienlijk hoger. Zo wachten leerlingen gemiddeld 21 weken tussen de telefonische aanmelding en het completeren van het dossier⁷. Ook wachten leerlingen gemiddeld bijna 12 weken tussen het ontvangen van de beschikking en de start van de begeleiding. Overigens ligt de totale doorlooptijd met gemiddeld 55 weken te hoog. De inspectie acht deze hoge doorlooptijden zorgwekkend. Ook SGA constateert dit in de managementrapportage over het eerste kwartaal 2008.

De wettelijke termijn voor de doorlooptijd van een indicatieaanvraag is vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Deze bedraagt 8 weken en start wanneer het rec de aanvraag heeft ontvangen. Hierbij wordt uitgegaan van de datum poststempel op het aanmeldingsformulier van de ouders, ongeacht de volledigheid van het dossier. SGA gaat ten onrechte uit van de start van het traject zodra het dossier compleet is ingeleverd bij het secretariaat van de Cvl.

Uit analyse van de inspectie blijkt dat de wettelijke termijn voor 95 procent van de dossiers wordt overschreden. Daarvan wordt bij 73 procent van de dossiers zestien weken of langer gewacht.

SGA stelt echter ook dat de helft van de dossiers onvolledig is. In dergelijke gevallen kan de Cvl gebruik maken van de mogelijkheid om de procedure stil te zetten en de ouders daarover in te lichten. Het blijkt dat hiervan in het huidige schooljaar (t/m mei j.l.) bij slechts 6 procent van de dossiers gebruik is gemaakt. Wanneer de procedure was stopgezet bij alle onvolledige dossiers, zou het percentage dossiers dat de wettelijke termijn overschrijdt wellicht gereduceerd kunnen worden.

SGA geeft aan hoge prioriteit te geven aan het terugbrengen van de doorlooptijden. Genoemde knelpunten naar aanleiding van een eerste globale analyse vormen onder andere de trage informatieaanlevering voor het dossier. Daarom zijn sinds kort verschillende maatregelen genomen:

⁷ Het betreft de dossiers die zijn geregistreerd in Cvl-net vanaf de start van het schooljaar 2007/2008 tot en met mei 2008

- het gesprek met ouders na aanmelding vindt binnen twee weken plaats;
- het geven van gerichte voorlichting aan scholen over de vereiste kwaliteit onderwijskundig rapport (waardoor het dossier sneller compleet is en naar de Cvl kan voor een besluit). Dit wordt via de schoolbesturen gecommuniceerd naar de scholen.

De inspectie gaat er vanuit dat het onderzoek naar de achterliggende oorzaken van de lange doorlooptijden zal worden voortgezet.

Zicht op kwantitatieve ontwikkeling aantal geïndiceerde leerlingen

SGA heeft ten tijde van het inspectiebezoek grotendeels zicht op de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal leerlingen met een rugzak. Daartoe worden gegevens verzameld en geanalyseerd over:

- het absolute aantal;
- de feitelijke groei, prognoses en trends in clusterverdeling;
- verdeling over de scholen;
- verdeling over de verschillende integratiemodellen.

Daarmee bestaat echter nog geen compleet en eenduidig beeld van de totale potentiële doelgroep. Zo is nog onvoldoende zicht op het aantal thuiszitters dat niet onder begeleiding staat van SGA. SGA heeft mede in het perspectief van passend onderwijs, het initiatief genomen om samen met de samenwerkingsverbanden, het sbo en het voortgezet onderwijs te werken aan het in kaart brengen van het aantal thuiszitters en welke leerlingen het concreet betreft. SGA definieert thuiszitters als *'leerplichtige leerlingen die minimaal twee weken thuis zijn zonder uitzicht op een vaste plaats in het onderwijs'*. Na de inventarisatie van de stand van zaken zal gezamenlijk beleid ontwikkeld moeten worden om het aantal thuiszitters te verminderen.

Begeleiding ouders

De keuzevrijheid en de begeleiding van ouders van kinderen met een indicatie voor speciaal onderwijs is vanaf het begin een belangrijk speerpunt van het experiment in Almere geweest. SGA is er in de afgelopen jaren in geslaagd om bij te dragen aan de versterking van de positie van de ouders bij de keuzes en beslissingen voor hun kind. De ouders zijn over het algemeen tevreden met de aandacht die wordt besteed aan een zorgvuldige indicatiestelling, de keuze van de school en de begeleiding van henzelf en hun kind.

SGA heeft een intakefunctionaris voor het ondersteunen van de ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling. Deze schat in of de leerling aan de criteria voor indicatiestelling voldoet. Indien dat het geval is, ondersteunt de maatschappelijk werker de ouders tot en met het Cvl-besluit. Bij een positief besluit neemt een teammanager van het wijkteam van de school waar de leerling onderwijs volgt de ondersteuning over. Deze biedt ondersteuning bij de voorbereiding van de begeleiding en plaatsing, wanneer de leerling niet op de school van herkomst blijft. In de meeste gevallen gaat het om de school waar de leerling al onderwijs volgt. Exacte cijfers over het aantal leerlingen dat op de school van herkomst blijft, heeft de inspectie niet ontvangen⁸.

In de beschreven procedure voor ouders wordt niet gewezen op de mogelijkheid voor een rechtstreekse aanmelding bij de Cvl. Na de telefonische aanmelding volgt standaard een intakegesprek. Het gevolg kan zijn dat ouders mogelijk onnodig enkele weken moeten wachten. Tevens acht de inspectie het zorgelijk dat een maatschappelijk werker inschat

⁸ In 2007 bedroeg het aantal leerlingen dat nog geen school heeft bij de indicatiestelling 48. In de eerste helft van 2008 waren het er 19. Voor alle andere leerlingen gold dat zij ingeschreven waren bij een school.

of een leerling al dan niet voldoet aan de indicatiestelling. Deze functionaris heeft immers niet de vereiste medische, onderwijskundige en psychologische deskundigheid voor het maken van een goede inschatting. Bovendien ontbreken criteria voor het maken van de inschatting. Daarnaast blijken in de praktijk dossiers veelal onvolledig, waardoor het maken van een juiste inschatting in veel gevallen überhaupt niet mogelijk is. Dit alles kan er toe leiden dat ouders op basis van een inschatting door de maatschappelijk werker onterecht de toegang tot de Cvl wordt onthouden. In het handboek is bovendien geen procedure omschreven voor het geval dat de functionaris komt tot de inschatting dat een positieve indicatie niet waarschijnlijk is.

Na het eerste contact ontvangen de ouders folders over de integratiemodellen, de aanmeldingsprocedure en het plaatsingstraject. Met alle ouders wordt een aanmeldingsgesprek gevoerd. De informatie wordt, zo blijkt uit gesprekken met de ouders, overigens niet altijd door de ouders herkend.

De ouders zijn in het algemeen tevreden over de ondersteuning. Vragen hebben vooral betrekking op het gebrek aan transparantie ten aanzien van de hoeveelheid begeleiding voor hun kind en het contact (met name bij het vo). Een ouder van een vo-leerling geeft aan nog nooit een contact te hebben gehad met een casemanager.

Plaatsing leerlingen

Ondersteuning ouders bij keuze school

Een van de taken van SGA is de ondersteuning van ouders bij de keuze van een school voor hun kind. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verschillende mogelijkheden en modellen die in Almere beschikbaar zijn. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de wensen van ouders, binnen grenzen van het belang van de leerling. Er spelen echter ook andere overwegingen en belangen een rol bij de plaatsing van leerlingen. Bij de schoolbezoeken en gesprekken is van verschillende kanten twijfel geuit ten aanzien van de mate waarin SGA ouders beïnvloedt bij de ondersteuning en advisering.

Bij het maken van afspraken met scholen over het starten of uitbreiden van groepen SGA-leerlingen⁹ wordt door SGA nog te weinig rekening gehouden met de onderwijskwaliteit van de scholen. Het accent ligt op thuisnabij onderwijs, geografische spreiding (basisonderwijs), de leeftijd van de leerlingen en denominatie.

Wel stelt SGA eisen aan het starten van een Groep In School (GIS). Zo moet de beslissing gedragen worden door het hele team en moet een goede zorgstructuur aanwezig zijn. Bij de Kind In Groep-variant (KIG) is dat geen expliciet criterium. De inspectie vraagt zich overigens op grond van de schoolbezoeken en gesprekken af of de geformuleerde eisen in alle gevallen ook daadwerkelijk in de praktijk gehanteerd worden. Casemanagers geven wel signalen door, maar zijn vaak onvoldoende betrokken bij de zorgstructuur van de scholen.

Het starten en/of uitbreiden van groepen leerlingen met een indicatie in een bepaald cluster lijkt ook afhankelijk te zijn van profilerings- en concurrentieoverwegingen van scholen.

In het voortgezet onderwijs wordt enigszins terughoudend omgegaan met de vraag om SGA-leerlingen op te nemen. Hierbij stellen de scholen, meer dan in het basisonderwijs, vragen bij de mate waarin het mogelijk en verantwoord is SGA-leerlingen in het KIG-model op te nemen.

⁹ Het betreft de leerlingen met een indicatie. Bij het speciaal basisonderwijs worden de leerlingen rechtstreeks aangemeld. De Permanente commissie leerlingenzorg (PCL) geeft een beschikking voor de duur van de betreffende indicatie.

De inspectie stelt vast dat leraren die een geïndiceerde leerling gaan opnemen in sommige gevallen niet of te laat geïnformeerd en betrokken worden bij de beslissing om een kind wel of niet te plaatsen. Zo komt het voor dat leerlingen geplaatst worden zonder dat de school een dossier heeft ontvangen. Leraren zouden binnen de kader van het individuele beleid van scholen meer betrokken kunnen worden bij plaatsing, bijvoorbeeld door observatie bij de school van herkomst. Het maakt verschil of het een leerling betreft die al op de school zat of dat het een nieuwe leerling is. Nu verloopt de plaatsing vaak op een voor de leraar onzichtbare manier.

Een belemmerende factor bij plaatsing is dat ouders soms terugkomen op hun besluit wanneer blijkt dat hun kind op een andere school wordt geplaatst. Ook spelen taalproblemen een rol, net als complexe thuissituaties. Bij de aanmelding voor een indicatie zijn de ouders nog welwillend, maar wanneer er confronterende informatie wordt gegeven, begint de tegenwerking. Dit komt pas tot uiting na het ontvangen van een beschikking, dus rond het plaatsingsproces.

Plaatsingsafspraken en plaatsingscommissie

Nadat een leerling een indicatie heeft gekregen, worden de plaatsingsdocumenten opgesteld. De casemanager gebruikt de dossieranalyse en het leerlingschema om te komen tot een beschrijving van de noodzakelijke begeleiding en overlegt daarover met de ouders en de school waar een leerling geplaatst wordt. De doelen, omvang en frequentie van de begeleiding, evenals de afspraken ten aanzien van de voortgangsbesprekingen en evaluatie van de begeleiding worden vastgelegd in plaatsingsafspraken die door SGA, ouders en school getekend worden. Het is de bedoeling dat met deze plaatsingsafspraken door de school, met ondersteuning van de casemanager, een handlingsplan wordt opgesteld.

De plaatsingsafspraken worden binnen SGA vastgesteld door de zogenaamde plaatsingscommissie. De plaatsingscommissie heeft tot taak plaatsingsdocumenten en jaardoelen te beoordelen en vast te stellen. Daarbij wordt de frequentie en inhoud van de begeleiding van SGA bepaald. De bekostiging van de hoeveelheid en intensiteit van de begeleiding kan, binnen de basisstructuur van de bekostiging volgens de verschillende modellen, verschillen per leerling (functionele toedeling van middelen).

De inspectie acht het zorgelijk dat beoordeling van de inzet van begeleiding voornamelijk is gebaseerd op de ervaring van de leden van de plaatsingscommissie in combinatie met de stoornis of beperking van de leerling. Er zijn geen specifieke criteria op schrift gesteld. In het hoofdstuk over de financiële condities wordt hierop nader ingegaan.

De jaardoelstellingen worden gerelateerd aan de kindkenmerken en observatiegegevens. Er wordt geen relatie gelegd met resultaten van vergelijkbare groepen leerlingen. Deze gegevens worden dan ook niet systematisch verzameld. De inspectie acht dit echter wel van groot belang, aangezien op basis van kengetallen kan worden gestuurd. Bovendien is het dan wellicht mogelijk om een kader te ontwikkelen voor het stellen van realistische, maar ambitieuze jaardoelen.

5.3 Kwaliteit ambulante begeleiding

De ambulante begeleiding wordt binnen SGA uitgevoerd door casemanagers die worden aangestuurd door teammanagers. Vier van de zes teammanagers zijn aangesteld sinds januari 2008.

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de ambulante begeleiding door de casemanagers als zeer wisselend en in een aantal gevallen als risicovol. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Casemanagers hebben een zeer wisselende kwaliteit en deskundigheid. De kwaliteit van de ondersteuning is dus te veel persoonsafhankelijk. Een van de achtergronden is de explosief gestegen vraag naar ondersteuning en begeleiding in de afgelopen jaren. SGA heeft in deze groeisituatie moeite met het benoemen van voldoende gekwalificeerde casemanagers.
- De vele wisselingen van casemanagers door ziekte en uitdiensttreding vormen een belemmering voor de kwaliteit van de zorg en begeleiding. Sinds maart 2008 waren er zelfs geen casemanagers beschikbaar voor nieuw geïndiceerde leerlingen. De betreffende leerlingen kregen een contactpersoon toegewezen die in geval van crisis gebeld kon worden. De inspectie acht dit een zeer zorgelijke situatie. Bij de start van het schooljaar 2008/2009 is naar verwachting van SGA aan elke leerling weer een casemanager gekoppeld.
- In de afgelopen jaren waren veel verschillende casemanagers bij scholen betrokken. Dit is inmiddels teruggebracht tot maximaal twee. Ook is kort geleden een nieuwe structuur ingevoerd, waarbij onder andere expertisegroepen worden gevormd. Het streven is dat de casemanagers meer specialistische kennis verwerven en deze delen met collega's. De recente ervaringen stemmen de scholen in het algemeen positief.
- Er was tot voor kort te weinig eenheid van werken tussen de casemanagers onderling. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er grote verschillen zijn ontstaan tussen de ingevulde formats van de handelings- en begeleidingsplannen. SGA geeft aan dat een schrijfwijzer in ontwikkeling is.
- In de praktijk is regelmatig onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de school en SGA (de rol van de casemanager).
- De ondersteuning van de casemanagers sluit niet altijd aan bij de behoefte van de school. Vooral scholen die al geruime tijd ervaring hebben opgedaan met het onderwijs aan SGA-leerlingen of scholen die vanuit hun achtergrond al veel expertise hebben op dit vlak (bijvoorbeeld sbo-scholen), ervaren te weinig meerwaarde van de casemanagers.
- Een aantal scholen geeft aan weinig meerwaarde in de begeleiding van SGA te zien. Over het algemeen geven de leraren aan meer 'handen in de klas' nodig te hebben. Een aantal leraren vindt de hoeveelheid ondersteuning te gering. Er zou vaker contact moeten zijn tussen casemanager en de leerling, bijvoorbeeld via lesobservaties. Het bestuur en de directie van SGA erkennen dit probleem en geven aan te investeren in de relatie met de scholen. Tegelijkertijd stellen zij dat de mening van de scholen ook gebaseerd is op negatieve beeldvorming.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat de activiteiten van de casemanagers in de ogen van de leerkrachten te veel gericht zijn op de administratieve aspecten (plannen, documenten, verslagen). De begeleiding van de leraren wordt nogal eens als onvoldoende ervaren, omdat het accent ligt op de begeleiding van de leerling.
- Leerkrachten moeten in het kader van de begeleiding van SGA-leerlingen onevenredig veel tijd steken in overleg en gesprekken na schooltijd en na werktijd. Daarvoor is (te) weinig compensatie aanwezig.
- Ook geven scholen aan dat er bij de onderwijsmodellen GIS en GGAS een andere ondersteuningsbehoefte is dan bij KIG. Bij het laatst genoemde onderwijsmodel is al veel deskundigheid. Er is minder behoefte aan hulp op leerlingniveau, maar meer behoefte aan hulp op organisatieniveau (uitwisseling). Overigens worden de evaluatiegegevens nog niet systematisch geanalyseerd, zodat op ontwikkelpunten sturing ontbreekt. Dit is een beleidspunt voor komend jaar.
- Ouders zijn in het algemeen tevreden over de ondersteuning. Vragen hebben vooral betrekking op het gebrek aan transparantie ten aanzien van de hoeveelheid

begeleiding voor hun kind en het contact (met name in het voortgezet onderwijs) en onduidelijkheid over de taakverdeling tussen casemanager, IB'er en leerkracht.

De inspectie is van oordeel dat de initiatieven die sinds begin 2008 worden genomen om de rol van de casemanagers te verhelderen, de kwaliteit van de casemanagers te versterken en beter aan te sluiten bij de verschillen in ondersteuningsbehoefte van de scholen kunnen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de ambulante begeleiding. In het verlengde daarvan kan het draagvlak voor de meerwaarde van de SGA-constructie met casemanagers versterkt worden.

6 Financiële condities

In het eerste convenant van 16 mei 1997 worden de doelstelling en de randvoorwaarden voor het experiment SGA beschreven. Er wordt onder meer ingegaan op de wijze van bekostiging, de besteding van de subsidie, de eisen die gesteld worden aan de boekhouding en de rapportageverplichting. De looptijd van dit convenant is tien jaar en loopt tot en met schooljaar 2006/2007.

In verband met een wijziging in de WEC met ingang van 1 augustus 2003 is een nieuw convenant afgesloten dat geldt voor de periode 1-8-2003 tot 1-8-2008. In dit convenant worden artikelen opgenomen op het terrein van de bekostiging, besteding van de subsidie, boekhouding en rapportageverplichting. Deze zijn vergelijkbaar met de artikelen uit het eerste convenant.

6.1 Rechtmatige besteding van middelen

In het convenant is een aantal bepalingen en artikelen opgenomen die in dit kader relevant zijn¹⁰:

Artikel 8. Besteding bekostiging

De bekostiging bedoeld in artikel 6 wordt uitsluitend besteed aan het doel waarvoor zij is verleend.

De stichting neemt bij de besteding van de bekostiging de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de geldende wet en regelgeving in acht.

Artikel 9. Boekhouding

De stichting draagt zorg voor een overzichtelijk en doelmatige administratieve organisatie. Van alle uitgaven die geheel of gedeeltelijk uit de door de minister verstrekte bekostigingsmiddelen zijn gedaan, bewaart de stichting deugdelijke bewijsstukken. Deze bewijsstukken worden tenminste tien jaar bewaard.

Artikel 10. Rapportage

De stichting stelt gedurende de looptijd van het experiment per schooljaar een verslag op. Dit verslag bevat in ieder geval:

- a) een verantwoording in kwalitatieve en kwantitatieve zin met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen van het experiment;*
- b) een financieel overzicht, waaruit blijkt of en in hoeverre de middelen zijn besteed aan het doel waarvoor zij bestemd waren;*
- c) een accountantsverklaring, waaruit blijkt dat het aantal opgegeven leerlingen juist is en dat de gelden zijn besteed aan het doel waarvoor deze zijn verleend.*

Het hiervoor genoemde verslag moet ingezonden worden binnen zes maanden na afloop van het schooljaar.

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode van het tweede convenant (1-8-2003 tot 1-8-2008) niet voldaan is aan de bepalingen met betrekking tot de besteding van de

¹⁰ Hierbij wordt uitgegaan van de tekst en artikelnummering uit het tweede convenant dat een looptijd heeft tot 01-08-2008. De tekst uit het eerste convenant is vrijwel identiek.

middelen, zoals opgenomen in het convenant. Er heeft in deze periode geen enkele jaarlijkse verantwoording plaatsgevonden, zoals aangegeven in artikel 10 van het convenant. Pas recent (april 2008) is een financieel verslag opgesteld over de jaren 2004-2007. De accountant geeft in zijn verklaring bij dit financieel verslag echter aan dat hij '...geen controle-informatie (heeft) kunnen verkrijgen die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Dientengevolge geven wij geen oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening'.

Als onderbouwing van de oordeelsonthouding geeft de accountant aan: 'De inrichting van de interne organisatie in de verslagperiode is niet dusdanig dat door accountantscontrole op rationele wijze de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de volledigheid en juistheid van de in de jaarrekening opgenomen opbrengsten en de daarmee rechtstreeks samenhangende posten. Voorts kan niet de vereiste zekerheid worden verkregen over de juistheid en volledigheid van de in de jaarrekening opgenomen exploitatiekosten en de daarmee rechtstreeks samenhangende posten'.

Deze oordeelsonthouding van de accountant betekent dat geen zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatige verkrijging en besteding van de aan SGA in de periode 1-8-2003 t/m 31-12-2007 verstrekte middelen (ruim €28 miljoen).

Ook andere informatie die te maken heeft met de realisering van de doelstellingen van het experiment, is in deze jaren niet verstrekt.

Een belangrijke verklaring voor het ontbreken van de in het convenant bepaalde jaarlijkse verantwoording is dat de administratieve organisatie bij de SGA in deze jaren niet op orde was. Weliswaar is in het 'Handboek Stichting Gewoon Anders' een hoofdstuk opgenomen over Financiën, kwaliteitszorg en communicatie, maar in de praktijk is hier niet naar geleefd. Zo is in dit handboek een aparte paragraaf opgenomen over de begrotingscyclus en managementrapportages, die ieder kwartaal zouden moeten worden opgesteld voor het bestuur en het MT. Maar dit is tot medio 2007 niet gebeurd. Ook staat in het handboek dat aan het eind van ieder jaar binnen twee maanden na het eind van het jaar de jaarrekening wordt opgemaakt en dat deze uiterlijk 15 april na de accountantscontrole wordt vastgesteld. Zoals hierboven aangegeven is dit niet gebeurd.

Naast het feit dat de administratieve organisatie van SGA niet op orde was, zijn ook geen (goede) afspraken gemaakt met Cfi voor wat betreft de informatielevering.

In de overgang van de eerste experimentfase naar de inpassing van de LGF-regelgeving in het nieuwe convenant is door alle betrokken partijen onvoldoende aandacht geweest voor de complexiteit van de financiële en juridische consequenties voor de bestaande stichting. Het ontbreken van een helder financieel kader voor de specifieke en afwijkende Almeerse situatie heeft ertoe geleid dat uitvoeringsorganisaties (zowel Cfi als SGA) met verschillende informatiestromen en kengetallen werkten. Hierdoor is wederzijds sprake geweest van veel onduidelijkheid.

Recent zijn een aantal verbeteracties ingezet. Vanaf het vierde kwartaal 2007 is een managementrapportage opgesteld. Daarnaast is de administratieve en financiële organisatie verbeterd, is een begroting opgesteld en worden nadere afspraken met Cfi gemaakt. Hier dient echter nog wel een forse slag gemaakt te worden. Per 1 augustus 2008 is door SGA een controller aangetrokken die hiervoor verantwoordelijk is.

6.2 Doelmatige besteding van middelen

SGA ontvangt vanuit drie stromen financiering van het ministerie:

- het schooldeel van de LGF-financiering en het deel bedoeld voor ambulante begeleiding;
- een bedrag per toegekende indicatie ter dekking van de kosten van de Commissie voor de Indicatiestelling;
- een extra subsidie voor het model 'Groep gekoppeld aan school'.

Naast de subsidies van het ministerie worden door de gemeente Almere aanvullende subsidies verstrekt voor de huisvestingskosten, de eerste inrichting van nieuw op te starten groepen in het 'Groep in School –model' en voor leerlingen in het model 'Groep gekoppeld aan School' die instromen na de teldatum van het ministerie.

Bij de toewijzing van middelen die men ontvangt, gaat SGA uit van de onderverdeling in de vergoeding voor de ambulante begeleiding, het schoolgebonden deel en de materiële vergoeding. Het deel van de middelen dat bestemd is voor ambulante begeleiding wordt gebruikt ter financiering van de casemanagers van SGA. De overige middelen worden verdeeld over de scholen, waarbij de hoogte van de te ontvangen middelen afhankelijk is van het gehanteerde model (Kind in Groep, Groep in school of Groep gekoppeld aan school). Een en ander is vastgelegd in het Handboek van SGA.

SGA hanteert het principe van de zogenoemde 'functionele toedeling', dat wil zeggen de behoefte van het kind bepaalt hoeveel extra middelen nodig zijn, niet de omvang van de 'rugzak' van dat kind. Dit kan betekenen dat een kind meer, maar ook minder begeleiding krijgt dan waar de vergoeding in principe recht op geeft.

Over deze functionele toedeling bestaan de nodige vragen en onduidelijkheden. Het is in ieder geval onvoldoende transparant welke criteria ten grondslag liggen aan deze verdeling, in hoeverre ouders een rol spelen bij de besluitvorming over de inzet van de hoeveelheid begeleiding en in hoeverre er bij dit principe voldoende waarborgen zijn voor rechtsgelijkheid.

Naast vragen over de functionele toedeling, zijn er bij sommige scholen vragen bij de hoogte van de vergoeding die van SGA wordt verkregen. Met name in het speciaal basisonderwijs is hierover de nodige onduidelijkheid.

Om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de inzet van de middelen, dienen de bereikte resultaten van de leerlingen afgezet te worden tegen de hiervoor ingezette middelen en vervolgens vergeleken te worden met de resultaten van vergelijkbare leerlingen in het reguliere systeem. De data om hierover uitspraken te kunnen doen, zijn niet beschikbaar.

Uit het financieel verslag over de jaren 2004/2007 blijkt dat aan het eind 2007 sprake is van een reserve bij SGA van €2,4 miljoen^{1 1}. Als verklaring voor deze forse reserve geeft SGA in het verslag aan dat in de afgelopen jaren sprake is geweest van een sober financieel beleid, gelet op onzekerheden ten aanzien van de grondslagen voor de bekostiging van het experiment.

Daarnaast heeft het ontbreken van adequate sturingsinformatie er niet toe geleid dat tijdig ontwikkelingen zijn gesignaleerd en bijgestuurd.

In het financieel verslag geeft SGA aan dat het voornemens is de aanwezige reserves in te zetten ten behoeve van verdere innovatie van de onderwijsmodellen. Cruciale randvoorwaarde daarbij is dat eerst de interne organisatie geheel op orde is en de benodigde sturings- en verantwoordingsinformatie voorhanden is.

^{1 1} Kanttekening hierbij is dat dit verslag niet voorzien is van een goedkeurende accountantsverklaring.

7 Organisatorische en bestuurlijke condities

De organisatorische en bestuurlijke condities van SGA zijn van invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee op de kwaliteit van het onderwijs aan de SGA-leerlingen. Juist omdat Almere gekozen heeft voor een bijzondere manier om het onderwijs aan leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs te organiseren, besteedt de inspectie er in dit rapport aandacht aan.

In het verleden is ervoor gekozen om de middelen, die van overheidswege beschikbaar gesteld worden voor de leerlinggebonden financiering, te bundelen in de Stichting Gewoon Anders. De gedachte hierbij was dat hierdoor versnippering kon worden voorkomen en dat door de opbouw van expertise de beste hulp geboden kon worden aan de scholen die SGA-leerlingen onderwijs boden. De veronderstelling was dat dit model meerwaarde zou bieden boven het gebruikelijke model, waarbij de LGF door iedere school afzonderlijk wordt besteed.

Of en in hoeverre dit het geval is, kan op basis van het onderzoek niet worden vastgesteld.

In de afgelopen periode heeft het bij SGA ontbroken aan de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem, waarmee inzicht zou kunnen ontstaan in de behaalde resultaten en waarmee de gewenste sturingsinformatie beschikbaar zou kunnen komen. Zo werd maar zeer ten dele gebruik gemaakt van de vragenlijsten van 'Kwaliteit Speciaal' die speciaal voor SGA waren aangepast.

De beleidsvorming is de afgelopen jaren vooral ingegeven door ad hoc reacties op incidenten en minder door een meerjarige beleidsvisie.

De groeiende behoefte aan ambulante begeleiding van geplaatste leerlingen is onvoldoende gepaard gegaan met een verdere differentiëring in het aanbod, afhankelijk van de aard van de ondersteuningsbehoefte.

7.1 Organisatorische knelpunten

Op dit moment doet zich in de organisatie van de ondersteuning een aantal knelpunten voor:

Er is een trend zichtbaar waarbij scholen meer eigen regie willen voeren over de inzet van de middelen. In het voortgezet onderwijs was dat van meet af aan zichtbaar, maar ook in het (speciaal) basisonderwijs is deze ontwikkeling steeds zichtbaarder geworden. Hier doet zich een dilemma voor: enerzijds willen de scholen de casemanagers dichter bij de school hebben en de verantwoordelijkheid voor de aansturing verkrijgen. De taken van SGA zouden zich dan beperken tot de strikte uitvoering van de wettelijke taken en de daarbij behorende documenten. Anderzijds zijn scholen beducht voor de mogelijke personele risico's als gevolg van de fluctuaties in de vraag naar ondersteuning.

Een hiermee samenhangend dilemma is de vraag naar specialisatie: enerzijds is er behoefte aan stoornisgerelateerde, specialistische kennis en didactiek, onder andere door de ervaring die inmiddels door de scholen is opgedaan. Deze kennis is alleen bruikbaar als deze vanuit een centraal punt wordt ingezet. Anderzijds is er behoefte aan ondersteuning dicht bij de school, de leerkrachten en de leerlingen.

Er is op veel scholen onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de leerkracht/mentor, de IB'er/zorgcoördinator en de casemanager. Het opstellen van een handelingsplan is de verantwoordelijkheid van de school. Er zijn echter scholen die in het verleden hiervoor een beroep deden op de expertise van de casemanager. In een aantal gevallen wordt de toegevoegde waarde van de casemanager door de leerkrachten te weinig ervaren. Zij weten onvoldoende wat zij van de casemanager mogen verwachten en krijgen in sommige gevallen niet of nauwelijks de specialistische ondersteuning waar zij behoefte aan hebben.

Ook de wijze van organiseren binnen de school is op sommige scholen (nog) onvoldoende van de grond gekomen. Er wordt, ook op schoolniveau, te weinig beleid gemaakt ten aanzien van de (grenzen van) het opnamevermogen, de kwaliteit van het personeel en de mate waarin er draagvlak binnen het hele team is voor de opname van SGA-leerlingen. Leraren hebben hun zorg uitgesproken over de vraag waar de grenzen liggen van het model waarin zo veel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs worden opgenomen. Zij zetten vraagtekens bij de gevolgen van dit model voor de onderwijskwaliteit voor de andere leerlingen in hun groep of klas.

De doelstellingen van optimale integratie van de SGA-leerlingen in de school wordt in veel gevallen maar zeer ten dele waar gemaakt. In veel scholen (zowel KIG als GIS) is SGA nog geen gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar slechts een eilandje binnen de school. Op die manier wordt te weinig gebruik gemaakt van de mogelijke meerwaarde voor de school als geheel. Slechts in een enkel geval nam de inspectie waar dat er echt beleid gemaakt werd op het draagvlak en de verbreding binnen het team.

Er lijkt nog te weinig aandacht te zijn voor de tijd die de begeleiding van SGA-leerlingen de leerkracht kost. Denk hierbij aan het verzamelen en registreren van informatie ten behoeve van de voortgang van het handelingsplan, het voeren van voortgangsgesprekken, het opzoeken van geschikte materialen en het aanreiken en overdragen van lesstof voor de speciale leerkracht die een leerling buiten de groep begeleidt. De inspectie heeft de nodige klachten opgevangen over de kwaliteit van het materiaal dat kan worden geleend uit het SGA-depot.

Met name in het speciaal basisonderwijs is er behoefte aan een andere vorm van ondersteuning vanuit SGA. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er binnen het sbo al veel kennis en expertise aanwezig is. Het heeft ook te maken met een sterk gevoelde behoefte om 'meer handen in de klas' te hebben, omdat in feite alle leerlingen veel begeleiding nodig hebben.

Over de hele linie is er veel meer behoefte aan intervisie en collegiale consultatie op bovenschools niveau. Leraren die slechts met een of enkele SGA-leerlingen te maken hebben, willen graag hun ervaringen delen met collega's die met leerlingen van hetzelfde cluster te maken hebben.

SGA kan de groeiende vraag naar ambulante begeleiding niet in overeenstemming brengen met een personeelsbeleid waarmee kan worden voldaan aan de kwalitatieve eisen. Daarnaast is tot voor kort te weinig werk gemaakt van een kwaliteitsbeleid gericht op het personeel van SGA, waarin verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van het werk en de waardering van de 'klanten'.

SGA heeft al geruime tijd te maken met een extreem hoog ziekteverzuim (omstreeks 12 procent). De directie heeft plannen ontwikkeld om dit hoge percentage te verlagen. In het najaar zal onder andere een risico-inventarisatie en -evaluatie worden uitgevoerd. Ook zijn inmiddels aanpassingen in de huisvesting aangebracht.

De doorstroming van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs wordt als een belangrijk knelpunt ervaren. Dit heeft een aantal oorzaken:

1. In de eerste plaats bestaat er niet voor alle clusters een vorm van voortgezet speciaal onderwijs, waarvoor leerlingen een indicatie en LGF-financiering kunnen krijgen.
2. In de tweede plaats zijn er tot op heden slechts beperkte mogelijkheden om leerlingen met ondersteuning van SGA in het reguliere voortgezet onderwijs op te nemen. Dit betreft vooral het ontbreken van het GIS-model in het voortgezet onderwijs. Het is voor ouders zeer teleurstellend als hun kind bij de overgang naar het voortgezet onderwijs plotseling alsnog naar het speciaal onderwijs moet.
3. Het Orthopedagogisch Didactisch Centrum (OPDC) stelt dat het voor leerlingen in groep 8 die naar het OPDC gaan, moeilijk is om een (her)indicatie te krijgen. Eenmaal op het OPDC is (her)indicatie eveneens moeilijk, omdat er geen onderwijsbelemmering wordt vastgesteld.

7.2 Bestuurlijke knelpunten

Bestuurlijk is de SGA-constructie bijzonder omdat deze gedragen wordt door de gezamenlijke schoolbesturen. Daarmee wordt vooruitgelopen op het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het concept van Passend Onderwijs.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid die hiermee tot uitdrukking komt, is in de afgelopen jaren een belangrijke motor gebleken voor de ontwikkeling van SGA.

Wel stelt de inspectie vast dat er een behoorlijke afstand is tussen het denken op bestuurlijk niveau en het niveau van de afzonderlijke scholen. Het risico dat realisering van wat op bestuurlijk niveau is uitgedacht in de afzonderlijke scholen achterblijft en dat te weinig informatie over het feitelijk reilen en zeilen van SGA op het bestuurlijke niveau terechtkomt, is niet denkbeeldig.

Daarnaast is de verhouding van het SGA-bestuur ten opzichte van de afzonderlijke schoolbesturen niet duidelijk genoeg. Dit leidt tot misverstanden over verantwoordelijkheden. Zo wordt in veel gevallen het SGA-bestuur verantwoordelijk geacht voor de uitvoering van het onderwijs aan SGA-leerlingen, terwijl dit in feite de verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke schoolbesturen.

8 Conclusies en vervolg van het toezicht

In dit onderzoek heeft de inspectie een beeld geschetst van de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die via SGA deelnemen aan het reguliere onderwijs. De steekproef die de inspectie ten behoeve van het onderzoek heeft getrokken, omvat slechts een beperkt aantal leerlingen. Om die reden is de inspectie terughoudend met het trekken van conclusies.

SGA staat na tien jaar op een belangrijk punt in haar ontwikkeling. In het perspectief van de ontwikkeling naar Passend Onderwijs en met de komst van een nieuw SGA-bestuur is het moment gemarkeerd van een omslag van 'idealisme naar realisme'.

In de afgelopen tien jaar is veel opgebouwd en is veel ervaring opgedaan met het zoeken naar optimale mogelijkheden om leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs te laten volgen.

Het heeft tot nu toe echter ontbroken aan een grondige reflectie op de grenzen van dit model. Die worden steeds duidelijker, net als de knelpunten die zich in de uitvoering voordoen. Er is behoefte aan een meerjarige strategische beleidsvorming en aan een systematisch kwaliteitsbeleid.

Het onderzoek laat zien dat zich risico's voordoen in de kwaliteit van het onderwijs voor SGA-leerlingen, met name de handelingsplannen en begeleidingsplannen en in het proces van indicatiestelling, plaatsing en ambulante begeleiding. Dit beeld komt op hoofdlijnen overeen met het beeld uit de landelijke themaonderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen met een indicatie voor cluster 3 en 4 die met LGF-financiering aan het reguliere onderwijs deelnemen.

Het is daarom van groot belang dat de omslag naar een realistische en goed geformuleerde koers wordt voortgezet en uitgewerkt. Daarbij zijn tenminste de volgende aandachtspunten te noemen:

- Het perspectief van Passend Onderwijs betekent vooral een investering in de kwaliteitsverbetering van het reguliere onderwijs in brede zin.
- Bij de advisering van ouders en de plaatsing van leerlingen moet meer rekening gehouden worden met de onderwijskwaliteit van de school. Scholen met een goede onderwijskwaliteit zijn over het algemeen beter in staat de juiste zorg en begeleiding te bieden aan leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat niet ieder onderwijsconcept even geschikt is voor het verbreden naar leerlingen met een indicatie.
- Leraren moeten de middelen krijgen om om te kunnen gaan met de vraagstukken die plaatsing en begeleiding van SGA-leerlingen met zich meebrengen.
- Het financieel beleid moet transparanter worden en de financiële verantwoording moet een standaardonderdeel worden van het beleidsproces. De behoefte van de scholen om de regie sterker op schoolniveau te voeren moet verder vertaald worden in een systeem van (budget)financiering en contractvorming.
- Er zijn afspraken nodig over de grenzen van de mogelijkheden van het reguliere onderwijssysteem. Dit betekent dat nader onderzoek nodig is naar de behoefte aan vormen van speciaal onderwijs voor die leerlingen die in het reguliere onderwijs niet de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. De omvorming van de Weerga (cluster 3) tot een (v)so-voorziening is hiervan een eerste voorbeeld.

- Er zijn afspraken nodig over een beheersbaar personeelsbeleid. De groeiende vraag dient in overeenstemming gebracht te worden met de kwalitatieve eisen die aan het personeel gesteld moeten worden.
- Er is behoefte aan een grotere variatie in vormen van ondersteuning door SGA.
- Communicatie en verantwoording naar de betrokkenen (scholen, ouders) moet worden versterkt, waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen SGA en de afzonderlijke schoolbesturen moet worden verhelderd.

De inspectie gaat er vanuit dat het komende jaar de voorbereiding van het convenant Passend Onderwijs Almere 2009-2013 gestalte zal krijgen.

De inspectie acht het daarvoor noodzakelijk dat de interne organisatie van SGA op orde is en dat de benodigde sturings- en verantwoordingsinformatie aanwezig is. Daarnaast zal het bestuur van SGA zich de vraag moeten stellen hoe het waarborgt dat de risico's en tekortkomingen die de inspectie heeft vastgesteld, worden weggewerkt.

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs zal in algemene zin in ieder geval besproken worden tijdens het jaarlijkse bestuursgesprek van de scholen in Almere met de inspectie.

Daarnaast zal de inspectie zich beraden op de vraag hoe in de toekomst het toezicht op Passend Onderwijs georganiseerd moet worden. Het SGA-bestuur en de afzonderlijke schoolbesturen zullen hierover nader geïnformeerd worden.

Literatuur

"Afsluitingsovereenkomst tussen de Stichting Regionaal Expertisecentrum Noord-Holland en Flevoland en Leihaghe en de Stichting Gewoon Anders" (november, 2003).

"Experimentenvoorstel in het kader van de Experimentenwet Onderwijs" (februari, 1997).

Hamstra, D.G. (2004). *Gewoon en Anders. Integratie van leerlingen met beperkingen in het regulier onderwijs in Almere*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION).

"Het eerste convenant Stichting Gewoon Anders" (mei, 1997).

"Het tweede convenant Stichting Gewoon Anders" (augustus, 2003).

Hogeschool van Utrecht (2008). *Eindrapportage evaluatieonderzoek "10 jaar Stichting Gewoon Anders"*. Faculteit Educatie, Lectoraat "Vernieuwende Opleidingsmethodiek en – didactiek". Utrecht: Hogeschool van Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Verslag schoolbezoeken in het kader van het project 'Gewoon Anders'*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007) *De kwaliteit van het onderwijs in cluster 4*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Waarderingskader integraal toezicht rec's*. Utrecht, Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De kwaliteit van het onderwijs in cluster 3*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F. J. G. (2006). *Hoe goed is het onderwijs in Almere?* Enschede/Utrecht: Universiteit Twente/ Inspectie van het Onderwijs.

Leeuwen, A. B. van (2007). *Tussen apart en samen: Integratie van kinderen met speciale onderwijsbehoeftes in het regulier basisonderwijs: een exploratief onderzoek vanuit een leerplankundig perspectief*. Enschede: Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO).

Ledoux, G, Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M. & Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en gedragswetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

McDaniel, O. (2007). *Naar een hernieuwde Almeerse invulling van het concept passend onderwijs, periode 2007 - 2012. De volgende reuzenstap!* Onderzoek in opdracht van het Programmamanagement passend onderwijs. Amsterdam: CBE Consultants.

Meulman, A. & Keesenberg, H. (2006). *Samenvatting van het invoeringsplan passend onderwijs*.

Ministerie OCW (2003). *Afspraken 2003/2004*. Brief mevrouw Maria J. A. van der Hoeven d.d. 8 november 2003.

Ministerie OCW (2007). *Uitbreiding experiment Gewoon Anders*. Brief mevrouw Sharon A.M. Dijkstra d.d. 27 april 2007.

"Samenwerkingsovereenkomst tussen het bevoegd gezag van Visio, Koninklijk Instituut tot Onderwijs van Slechtzienden en Blinden en de Stichting Gewoon Anders" (april, 1997).

Steensel, R. & Sontag, L. (2006). *Passend onderwijs in de praktijk. Ervaringen met innovatieve organisatievormen met betrekking tot de integratie van leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs*. Tilburg: IVA.

Stichting Gewoon Anders (2003). *Werving van scholen voor het starten van een groep in school voor zeer moeilijk lerende kinderen in de leeftijd van 8 tot en met 12 jaar*. Brief mevrouw G. Durkstra aan de directies van scholen voor Primair Onderwijs in Almere d.d. 12 februari 2003.

Stichting Gewoon Anders (2005). *Vliegwielnotitie. Gewoon Anders als vliegwiel binnen het Almeerse continuüm van zorg*. Almere: SGA.

Stichting Gewoon Anders (2007). *Managementrapportage vierde kwartaal 2007*. Almere: SGA.

Stichting Gewoon Anders (2008). *Managementrapportage eerste kwartaal 2008*. Almere: SGA.

Stichting Gewoon Anders (2008). *De blik op de toekomst, versie 3 d.d. maart 2008*. Almere: SGA.

Stichting Gewoon Anders (2008). *Financieel Verslag 2004-2007 Stichting Gewoon Anders te Almere, 9 april 2008*. Almere: SGA.

Stichting Gewoon Anders (2008). *Handboek Stichting Gewoon Anders d.d. 8 mei 2008*. Almere: SGA.

Sontag, L. , Oosterling, M., Reek, E. van den & Rovers, M. (2008) *Tien jaar focus op zorgleerlingen in Almere*. Tilburg: IVA maart 2008.

Afkortingen

Cfi	Centrale Financiën Instellingen
Cvl	Commissie voor Indicatiestelling
ec	Expertisecentrum
ESM	Ernstige spraakmoeilijkheden
GGAS	Groep-gekoppeld-aan-school
GIS	Groep-in-school
IB	Intern begeleider
IVA	Instituut voor beleidsonderzoek en advies
KIG	Kind-in-groep
LCTI	Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
LG	Lichamelijk gehandicapt
LGF	Leerlinggebonden financiering
lwoo	Leerwegondersteunend onderwijs
LZK	Langdurig zieke kinderen
MG	Meervoudig gehandicapt
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPDC	Orthopedagogisch Didactisch Centrum
OSA	Oecumenisch samenwerkingsverband Almere
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
po	primair onderwijs
PRO	praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
sbo	speciaal basisonderwijs
SGA	Stichting Gewoon Anders
SH	slechthorend
SLA	Stichting Leerlingzorg Almere
So	speciaal onderwijs
STICHTING 1	Samenwerkingsverband Weer Samen Naar School / openbaar onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
WEC	Wet op expertisecentra
WSNS	Weer Samen Naar School
ZMLK	Zeer moeilijk lerende kinderen

Bijlage I

Scholen waar onderzoek naar SGA-leerlingen heeft plaatsgevonden

Brin	Naam
12PM	De Ark
15SJ	De Watertuin
16AW	Echnaton
16CK	De Bongerd
16ML	Klaverweide
17FI	De Bombardon
17JI	Pro Almere
22KP	Het Spectrum
23ET	De Torteltuin
24FT	De Klimop
24MR	De Albatros
24RW	OVC/BHC
26AC	Omnibus
28BR	De Hernhutter
25EL	OPDC

Bijlage II

Gegevens van LGF-leerlingen in Almere

In Almere hebben volgens de gegevens van Cfi 2.010 leerlingen^{1 2} in mei 2008 een geldige beschikking leerlinggebonden financiering. Bij slechts 92 leerlingen (4,6 procent) wordt de beschikking omgezet in een rugzak^{1 3}. In tabel 1 is af te lezen dat het merendeel van de leerlingen uit Almere met een rugzak het basisonderwijs bezoeken. Zeventien leerlingen bezoeken het vmbo en vijftien leerlingen volgen een mbo-opleiding^{1 4}.

Tabel 1 Bekostiging leerlingen in Almere, uitgesplitst naar cluster

	Rugzakleerling	(v)so	SGA-bekostiging	Totaal
Cluster 2	28	70	225	323
	8,7%	21,7%	69,7%	100,0%
Cluster 3	31	225	353	609
	5,1%	36,9%	58,0%	100,0%
Cluster 4	33	308	737	1.078
	3,1%	28,6%	68,4%	100,0%
Totaal	92	603	1.315	2.010
	4,6%	30,0%	65,4%	100,0%

Tabel 2 Bekostiging leerlingen heel Nederland uitgesplitst naar cluster

	Rugzakleerling	(v)so	Totaal
Cluster 2	10.423	16.869	27.292
	38,2%	61,8%	100,0%
Cluster 3	15.130	40.992	56.122
	27,0%	73,0%	100,0%
Cluster 4	29.286	37.444	66.730
	43,9%	56,1%	100,0%
Totaal	54.839	95.305	150.144
	36,5%	63,5%	100,0%

Van de 1.349 leerlingen die bij SGA zijn aangemeld, heeft 2,5 procent van de leerlingen met een positieve beschikking een reguliere 'rugzak': de school waarop zij zitten verzilvert de beschikking bij Cfi. 97,5 procent van de aangemelde leerlingen bij SGA krijgt ondersteuning op school middels SGA-financiering. Van de 291 leerlingen die bij rec 4-20 zijn aangemeld hebben er zeven een 'rugzak' en gaan 284 leerlingen naar school op basis

^{1 2} Onder leerlingen moet worden verstaan: **aantal dossiers** dat is behandeld door de Cvi. Van één leerling kunnen op een bepaald moment meerdere beschikkingen in Cvi-net aanwezig zijn, bijvoorbeeld door de aanvraag van een herindicatie.

^{1 3} Om misvattingen te voorkomen: Cfi keert voor deze leerlingen de gelden uit, niet SGA.

^{1 4} Voor mbo is alleen de rugzakvariant beschikbaar. Voortgezet speciaal onderwijs mbo is niet beschikbaar.

van SGA-financiering. Van de 247 leerlingen die bij rec 3-06 zijn aangemeld hebben er 26 een 'rugzak' en gaan 221 leerlingen naar school op basis van SGA-financiering.

Tabel 3 Leerlingen met een 'rugzak' en financiering per school

rec	Wel of geen rugzak		Totaal
	Niet bekend bij Cfi als rugzakleerling	Rugzakleerling volgens Cfi	
2-02/04	47	17	64
	73,4%	26,6%	100,0%
2-06	2	0	2
	100,0%	,0%	100,0%
2-08	21	4	25
	84,0%	16,0%	100,0%
3-05	1	0	1
	100,0%	,0%	100,0%
3-06	221	26	247
	89,5%	10,5%	100,0%
3-07	3	0	3
	100,0%	,0%	100,0%
3-12	0	1	1
	,0%	100,0%	100,0%
4-03	2	0	2
	100,0%	,0%	100,0%
4-04	8	1	9
	88,9%	11,1%	100,0%
4-06	14	2	16
	87,5%	12,5%	100,0%
4-20	284	7	291
	97,6%	2,4%	100,0%
SGA	1.315	34	1.349
	97,5%	2,5%	100,0%
Totaal	1.918	92	2.010
	95,4%	4,6%	100,0%

De leerlingen uit Almere zijn aangemeld bij elf verschillende rec's, zoals af te lezen valt in tabel 4. SGA neemt 67 procent voor haar rekening. Bij rec 4-20 wordt 14,5 procent van de leerlingen aangemeld en bij rec 3-06 12,3 procent.

Tabel 4 Leerlingen met een geldige beschikking

	Frequentie	Percentage
2-02/04	64	3,2
2-06	2	,1
2-08	25	1,2
3-05	1	,0
3-06	247	12,3
3-07	3	,1
3-12	1	,0

4-03	2	,1
4-04	9	,4
4-06	16	,8
4-20	291	14,5
SGA	1.349	67,1
Totaal	2.010	100,0

Binnen het SH- en LG-onderwijs zitten opvallend veel leerlingen in het (v)so. Dit is geheel toe te schrijven aan de aanmeldingen bij de niet-SGA-rec's.

Ruim 80 procent van de ESM, ZMLK 60-70 en LZK-leerlingen worden opgevangen in het reguliere onderwijs via SGA . Dit beeld komt overeen met de aanwezigheid van meerdere GIS-groepen voor ESM- en ZMLK-leerlingen. Bovendien was het tot augustus j.l. niet mogelijk om ESM-indicaties af te geven voor het voortgezet speciaal onderwijs.

Tabel 5 Bekostiging leerlingen in Almere, uitgesplitst naar schoolsoort

	Rugzakleerling volgens Cfi	(v)so	SGA-bekostiging	Totaal
Doof	0	9	0	9
	,0%	100,0%	,0%	100,0%
SH	16	28	11	55
	29,1%	50,9%	20,0%	100,0%
ESM	10	19	213	242
	4,1%	7,9%	88,0%	100,0%
SH/ESM/VSO	2	14	1	17
	11,8%	82,4%	5,9%	100,0%
ZMLK 60-70	0	17	72	89
	,0%	19,1%	80,9%	100,0%
Down /ZMLK 35-59	3	106	176	285
	1,1%	37,2%	61,8%	100,0%
LZK	4	12	65	81
	4,9%	14,8%	80,2%	100,0%
LG	24	79	28	131
	18,3%	60,3%	21,4%	100,0%
MG3	0	11	12	23
	,0%	47,8%	52,2%	100,0%
CI4	33	308	737	1.078
	3,1%	28,6%	68,4%	100,0%
Totaal	92	603	1.315	2.010
	4,6%	30,0%	65,4%	100,0%

Bijlage III

Analyse dossiers SGA

Overzicht geanalyseerde dossiers

Dossiernummers				
Cluster 2	SH	2-30-2007-0045	2-30-2007-0050	
	ESM	2-30-2006-0084	2-30-2007-0003	2-30-2007-0041
		2-30-2007-0042	2-30-2007-0066	
Cluster 3	ZMLK	3-30-2007-0015 (60-70)	3-30-2007-0059 (60-70)	3-30-2007-0098 (<60)
	LG	3-30-2007-0078		
	LZK	3-30-2007-0055	3-30-2007-0067	
	MG	3-30-2006-0127 (LG)	3-30-2007-0070 (LG)	3-30-2007-0081 (LG)
Cluster 4		4-30-2007-0048	4-30-2007-0062	4-30-2007-0089
		4-30-2007-0141	4-30-2007-0148	4-30-2007-0175
		4-30-2007-0177	4-30-2007-0206	4-30-2007-0246

Toelichting op dossiers met tekortkomingen:

Cluster 2:

2-30-2007-0003 (ESM):

Het is niet duidelijk of de psycholoog die de psychodiagnostische rapportage heeft opgesteld kan worden aangemerkt als een bevoegd deskundige.

Er wordt niet aan het criterium leerachterstand voldaan. De leerling behaalt E-niveau op Ordenen en D-niveau op Taal voor Kleuters. Hierdoor behoort de leerling net niet tot de 10 procent zwakst presterende leerlingen bij voorbereidend lezen, spellen en rekenen.

2-30-2007-0041 (ESM):

In het protocol wordt aangegeven dat aan alle criteria voldaan wordt. Ondanks dit wordt er een toelichting bij het besluit gegeven waarin de Cvl vermeldt dat er sprake is van een beredeneerde afwijking. Hierdoor ontstaat enige onduidelijkheid over het uiteindelijke oordeel van de Cvl.

Er is alleen op het gebied spraakproductie sprake van een achterstand die groter is dan anderhalve standaarddeviatie. Hiermee wordt niet aan het stoorniscriterium voldaan. Tevens is niet duidelijk of de orthopedagoog die de psychodiagnostische rapportage heeft opgesteld kan worden aangemerkt als een bevoegd deskundige.

2-30-2007-0042 (ESM):

Op de psychodiagnostische rapportage wordt alleen een naam vermeld. De functie van de onderzoeker is hierdoor onvoldoende duidelijk.

2-30-2007-0045 (SH):

Er wordt aangegeven in het protocol dat er voldaan wordt aan leerachterstand op basis van gelijke zwaarte. De Cvl had in dit dossier moeten kiezen voor een beredeneerde afwijking op de onderwijsbeperking. De inspectie is van mening dat er geen sprake is van gelijke zwaarte wat betreft de leerachterstand. Op Ordenen behaalt de leerling D-niveau en op Taal voor Kleuters B-niveau. Er wordt geen onderwijsbeperking vastgesteld zoals beschreven in de criteria.

De bevoegdheid van de leerkracht om het onderwijskundig rapport te ondertekenen is niet duidelijk.

In het onderwijskundig rapport wordt vermeld dat een handelingsplan is bijgevoegd. Deze wordt echter niet aangetroffen in het dossier. Wel is er informatie aanwezig dat op school sinds een aantal maanden met de logopedist overlegd wordt en met hetzelfde thema wordt gewerkt. Tevens probeert school oefeningen van de logopedist op school te doen. Wat de school structureel gedurende een langere periode heeft gedaan met de leerling wordt niet vermeld. Op basis van de aanwezige gegevens wordt niet voldaan aan het criterium te weinig vooruitgang ondanks extra zorg van minstens een half jaar.

2-30-2007-0050 (SH):

De inspectie is het met de Cvl eens dat er niet gesproken kan worden van een zeer geringe communicatieve redzaamheid bij deze leerling. Volgens de inspectie is er ook geen sprake van een leerachterstand op minimaal twee van de drie gebieden. De leerling behaalt alleen op spelling een E-niveau.

Het is niet duidelijk of de groepsleerkracht bevoegd is om het onderwijskundig rapport te ondertekenen.

2-30-2007-0066 (ESM):

De inspectie is het met de Cvl eens dat er niet gesproken kan worden van een zeer geringe communicatieve redzaamheid bij deze leerling. Ook is er geen sprake van een leerachterstand op voorbereidend lezen, spellen en rekenen volgens de inspectie. De leerling behaalt alleen op Taal voor Kleuters een E-niveau. Er zijn helaas geen gegevens beschikbaar wat betreft de kleutertoets Ordenen.

Cluster 3:

3-30-2006-0127 (MG):

De leerling is aangemeld op 16 november 2006. In verband met onvoldoende informatie is het dossier tijdelijk stopgezet, totdat op 31 januari 2007 het dossier in behandeling kon worden genomen. Vervolgens is het dossier gestopt op 13 maart en opnieuw gestart op 27 maart. Het uiteindelijke besluit is op 19 april genomen. Hiermee wordt de wettelijke termijn van acht weken net overschreden.

In dit dossier wordt een beroep op een evident stabiel kindkenmerk gedaan en een verouderd medisch onderzoek bijgeleverd. Hierbij is het echter noodzakelijk dat een recente beschrijving van de motorische problematiek wordt gegeven door een ter zake bevoegd persoon. Deze recente beschrijving ontbreekt.

Het is niet duidelijk of de orthopedagoog die de psychodiagnostische rapportage heeft opgesteld kan worden aangemerkt als een bevoegd deskundige.

3-30-2007-0015 (ZMLK IQ 60-70):

Alleen de naam van de persoon die de psychodiagnostische rapportage heeft opgesteld wordt genoemd. In het protocol wordt vermeld dat het een orthopedagoog betreft. Ondanks dit is onvoldoende expliciet vermeld of diegene voldoende gekwalificeerd is.

3-30-2007-055 (LZK):

Er is geen recente psychodiagnostische rapportage aanwezig. In het protocol wordt vermeld dat er sprake is van een gemiddelde intelligentie. Dit wordt echter niet in bijgevoegde rapportages teruggevonden.

3-30-2007-0067 (LZK):

Er ontbreekt een psychodiagnostische rapportage. De Cvl geeft dit zelf ook aan in het protocol.

3-30-2007-0070 (MG):

Het is niet duidelijk of de psycholoog die het concept verslag van het psychologisch onderzoek heeft opgesteld kan worden aangemerkt als een bevoegd deskundige.

3-30-2007-0078 (LG):

De bevoegdheid van de orthopedagoog in opleiding om de evaluatie van het handelingsplan t.b.v. herindicatie te ondertekenen is niet duidelijk.

3-30-2007-0081 (MG):

In het digitale protocol wordt bij besluit aangegeven dat de leerling toelaatbaar is tot het onderwijs voor lichamelijk gehandicapte kinderen. Dit is niet in overeenstemming met de overige informatie in het protocol en het besluit op de beschikkingsbrief. Hierin wordt vermeld dat de leerling een indicatie heeft gekregen voor het LG/MG-onderwijs.

3-30-2007-0098 (ZMLK IQ < 60):

Het is niet duidelijk of de onderwijsadviseur/orthopedagoog die de psychodiagnostische rapportage heeft opgesteld kan worden aangemerkt als een bevoegd deskundige.

Cluster 4:

4-30-2007-0048:

Pas sinds een paar maanden is een beloningssysteem opgezet om het kringgedrag van de leerling te verbeteren. De leerling reageert hier goed op. De geboden zorg heeft echter nog geen zes maanden plaatsgevonden en het belonen met stickers valt binnen de reguliere mogelijkheden van een school.

4-30-2007-0089:

De tekortkomingen in het taakgedrag, de problemen wat betreft de interactie met medeleerlingen en de leerkrachten en de sociaalemotionele problemen zijn onvoldoende ernstig om te kunnen spreken van ontbrekende algemene leervoorwaarden zoals bedoeld in de criteria.

De bevoegdheid van de mentor om het onderwijskundig rapport te ondertekenen is niet duidelijk.

In het onderwijskundig rapport wordt vermeld dat opdrachten zijn aangepast, dat de mentor gecommuniceerd heeft met vakdocenten en dat een leerling is aangewezen bij wie ze terecht kan voor vragen. Een handelingsplan ontbreekt echter in dit dossier over de structureel geboden extra ondersteuning welke de reguliere zorgstructuur overstijgt.

4-30-2007-0141:

Naar mening van de inspectie wordt er wel aan het criterium bemoeienis jeugdhulpverlening voldaan. Een verslag vanuit deze hulpverlening is niet perse noodzakelijk om de ernst van de stoornis aan te tonen.

4-30-2007-0175:

In het protocol geeft de Cvl aan dat er een DSM-IV stoornis is vastgesteld. Bij de oordeels- en besluitvorming in het protocol wordt niet voldaan aan dit criterium. De inspectie gaat desondanks uit van een beredeneerde afwijking op het criterium bemoeienis jeugdhulpverlening, aangezien dit in de toelichting bij het gebruik van de beredeneerde afwijking naar voren komt.

Naar mening van de inspectie wordt er wel aan het criterium bemoeienis jeugdhulpverlening voldaan. Een verslag vanuit deze hulpverlening is niet perse noodzakelijk om de ernst van de stoornis aan te tonen.

De problematiek binnen de schoolse setting zoals vermeld in het dossier is onvoldoende ernstig om te kunnen spreken van ontbrekende algemene leervoorwaarden zoals bedoeld in de criteria.

Men vraagt ambulante begeleiding in verband met de overstap naar het voortgezet onderwijs. Er is echter door de reeds geboden ambulante begeleiding voldoende vooruitgang geboekt, waardoor geen sprake meer is van een ontoereikende reguliere zorgstructuur.

4-30-2007-0177:

Hoewel de Cvl in het protocol aangeeft dat voldaan wordt aan het zorgcriterium, wordt achterin het protocol bij de oordeels- en besluitvorming niet vermeld dat hieraan wordt voldaan. De inspectie gaat desondanks uit van een positieve indicatie.

De uitkomsten van de CBCL en TRF worden beschreven door een orthopedagoog, de DSM-IV diagnose uit 2004 wordt vastgesteld door een GZ-psycholoog in opleiding en een orthopedagoog/gedragstherapeut in opleiding. De diagnostische bevoegdheid voor het klasseren van een DSM-IV stoornis is hierdoor onduidelijk.

4-30-2007-0206:

Er wordt niet binnen de wettelijke termijn van acht weken een besluit genomen door de Cvl. De leerling is aangemeld in oktober 2006 en de Cvl heeft in september 2007 een besluit genomen. De termijn van acht weken is hiermee overschreden.

De Cvl heeft gekozen voor een observatieplaatsing op basis van onduidelijkheden wat betreft de onderwijsbeperking en de geboden zorg. Desondanks wordt er vermeld in het digitale protocol dat aan het criterium ontoereikende zorg wordt voldaan. Dit is niet consistent.

Bijlage IV

Kwaliteitsprofiel Cvl SGA

cv: de Cvl handelt in belangrijke mate conform wettelijk voorschrift. Hiervan is sprake als bij het bepalen van de indicatie vrijwel geheel (ten minste bij 90 procent van de dossiers) of volledig (100 procent van de dossiers) aan de wettelijke voorschriften is voldaan.

ncv: de werkwijze van de Cvl is niet conform wettelijk voorschrift. Hiervan is sprake als bij het bepalen van de indicatie, bij minder dan 90 procent van de dossiers aan de wettelijke voorschriften is voldaan.

COA	Organisatorische en administratieve aspecten Cvl	Oordeel Inspectie	
		ncv	cv
COA1	De Cvl zorgt voor volledigheid van dossiers	X	
COA2	De Cvl gebruikt het digitale protocol	X	
COA3	De Cvl leeft de voorschriften in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) na.	X	

CAE	Aard en ernst van de stoornis	Oordeel Inspectie	
		ncv	cv
CAE1	De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de aard en ernst van de stoornis zijn toereikend.	X	
CAE2	De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling valide instrumenten	X	
CAE3	De Cvl betreft bij de besluitvorming over de aard en ernst van de stoornis valide informatie.	X	
CAE4	De Cvl beslist met betrekking tot de aard en ernst van de stoornis op juiste grondslag.	x	

CEO	Ernst van de onderwijsbeperking	Oordeel Inspectie	
		ncv	cv
CEO1	De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de ernst van de onderwijsbeperking zijn toereikend.		X
CEO2	De Cvl beslist met betrekking tot de ernst van de onderwijsbeperking op juiste grondslag.	X	

COZ	Ontoereikendheid van de zorg	Oordeel Inspectie	
		ncv	cv
COZ1	De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de toereikendheid van de zorg zijn toereikend.	X	
COZ2	De Cvl betreft bij de besluitvorming over ontoereikende zorg valide informatie.	X	
COZ3	De Cvl komt tot een deugdelijk oordeel over de toereikendheid van de zorg.	X	

COB	Oordeels- en besluitvorming Cvl	Oordeel Inspectie	
		ncv	cv
COB1	Het gebruik van de criteria bij het toetsen van de toelaatbaarheid verloopt volgens wettelijk voorschrift.	X	
COB2	Het gebruik van de beredeneerde afwijking is volgens wettelijke voorschrift.	X	

COB3	De onderbouwing van de keuze voor observatieplaatsing is deugdelijk.		X
------	--	--	---